

L'UNION EUROPÉENNE VA-T-ELLE AVOIR BIENTÔT UNE CONSTITUTION?

DANIEL VIGNES*

* Ancien Directeur au service juridique du Conseil de l'Union européenne. Directeur Général honoraire. Rédacteur en chef de la Revue du Marché commun et de l'Union européenne. Membre honoraire de l'Institut de Droit international. Ce travail ne représente évidemment que les opinions personnelles de son auteur, il est toutefois peut-être marqué par le fait que pendant trente ans, celui-ci a appartenu aux services d'une des Institutions de l'Union, le Conseil de ministres de l'Union, et à donc travaillé sur des bases et idées propres à ce Conseil et aux Etats membres, bases et idées peut-être différentes de celles du Parlement européen, de la Commission, voire de la Cour de Justice ; cela expliquera peut-être que certaines idées de l'auteur puissent paraître hérétiques.

L'Union européenne a élaboré entre printemps 2003 et été 2004 un projet de « traité établissant une Constitution pour l'Europe », celui-ci a été signé le 29 octobre 2004 ; du fait de sa non ratification en mai juin 2005 par deux Etats membres, « l'avenir de l'Europe » est dans l'incertitude, mais un récent dégel préparatoire à de nouveaux travaux ne peut-il pas être décelé?

Quelques définitions introductives : d'abord celle de « l'intégration européenne », terme qui recouvre le mouvement progressif qui depuis le milieu du 20^{ème} siècle s'est développé entre un nombre rapidement croissant d'Etats, initialement de la seule Europe occidentale puis s'étendant vers le Nord et l'Est aux fins d'établir entre ses membres une intégration de leurs économies, mais qu'entend-t-on alors par intégration économique ? Paradoxalement il s'agit d'une notion venue de la pratique du commerce international, n'ayant jamais été définie par les économistes et qui apparût dans l'immédiat après guerre quand l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, signé en 1947 (qui est l'ancêtre de l'OMC, Organisation mondiale du Commerce, créée elle-même en 1995) fit de deux formes de traités de commerce des exceptions à ses règles de base, ces exceptions étaient l'union douanière et - moins contraignante - la zone de libre échange, formes d'accords de commerce ayant entre elles comme règles communes l'abolition entre leurs membres des obstacles douaniers aux échanges, mais différents en ce que les unions douanières peuvent comporter en plus un tarif douanier extérieur et d'autres engagements mutuels ; c'est le développement de ces engagements mutuels qui, intervenant entre les EM qui intégraient leurs économies d'une manière identique, a constitué le phénomène de l'intégration économique ; se constituèrent ainsi, en 1951 à 1957, en économies intégrées trois Communautés européennes, se transformant en 1982 en Union européenne quand, outre des buts d'intégration économique, celle-ci poursuit des buts d'intégration politique. Mais, l'Union européen n'est pas un Etat fédéral, car ses Etats membres conservent en son sein leur identité nationale ; est-elle alors une Confédération d'Etats ? oui, peut-être, bien qu'existe une certaine incertitude sur cette dernière notion, pot pourri du 19^{ème} siècle ; ne serait-elle pas plutôt « une Fédération d'Etats Nations » ? à ce terme néologique, dû au président Jacques Delors, s'apparentent des non-dits politiques.

Une brève remarque formant comparaison entre les Etats-Unis d'Amérique et l'Union européenne : faire remarquer que les EU ont commencé par le politique en décolonisant treize colonies britanniques et en créant un Etat fédéral, alors qu'en Europe les Etats Membres (ci-après les EM) originaires, les Six, ont établi depuis 1951 un marché commun sous forme d'une union douanière et progressivement créée une organisation internationale d'économie (régionale) intégrée, l'Europe politique commençant à suivre seulement depuis 1992.

Première Partie: Analyse spectrale de l'Union européenne

I. L'essentiel institutionnel

L'essentiel institutionnel trouve sa source dans un texte du 9 mai 1950, la Déclaration de Robert Schuman, du nom du ministre français des affaires

D. VIGNES

étrangères, invitant la République fédérale d'Allemagne et les voisins d'Europe occidentale de ces Etats à mettre en commun leurs industries du charbon et de l'acier aux fins d'un développement pacifique de leurs économies

Successivement furent signés le traité instituant la CECA, Communauté européenne du charbon et de l'acier, en date à Paris du 18 avril 1951 puis cinq ans plus tard, ensemble à Rome le 25 mars 1957, la CEE, Communauté économique européenne, ainsi que la CEEA, encore appelée Euratom, Communauté européenne de l'énergie atomique.

C'est le traité CEE de Rome, maintes fois révisé, peut-être vingt fois (*cf infra* II, alors que l'autre traité de Rome, celui d'Euratom, prenait un moindre développement), qui serait remplacé par la Constitution?

Intéressons-nous aux organes qui assurent la gouvernance de l'Union : elles sont nommées « Institutions » et sont – quant du moins aux principales d'entre elles - au nombre de quatre : le Parlement européen (ci-après PE) ayant depuis le 1^{er} janvier 2007, 732 membres ; le Conseil de l'Union européenne, appelé dans le projet de Constitution : Conseil *des* ministres, alors que dans le traité de Rome il s'appelait Conseil de la Communauté européenne et était devenu en 1992 Conseil de l'Union et est parfois encore appelé Conseil *de* ministres de l'Union - les mots *de ministres* signifiant qu'il est composé de ministres nationaux-, il comprend un représentant du gouvernement de chacun des EM (évoquons en outre un Conseil européen ayant la même composition multinationale que le Conseil et qui réunit les chefs d'Etat ou de gouvernement des EM) ; la Commission européenne, la Commission, composée actuellement de 27 Commissaires, un par EM ; enfin la Cour de justice, ci-après CJCE, composée de 27 juges et de 8 avocats généraux ; elle est assistée par un tribunal de 1^{ère} instance ; Cour et tribunal siègent à Luxembourg ; soulignons enfin le parfait équilibre existant entre les Institutions 'gouvernementales', celles-ci se partageant selon une règle très sophistiquée les législatif et exécutif, cela en un remarquable équilibre, voir *infra* sous III.

Recommandons enfin de ne pas confondre les Communautés et l'Union européenne avec le Conseil de l'Europe, celui-ci établi en 1949 et qui est une organisation internationale principalement politique et juridique (droits de l'homme), localisée à Strasbourg.

II. Deux cycles historiques des traités de 1958 à 2007

L'un : 4 (5) *révisions majeures* du traité de Rome (par l'Acte unique de 1986, le traité de Maastricht de 1992, celui d'Amsterdam de 1997, de Nice en 2000 et le projet de traité constitutionnel signé en octobre 2004) ; en 1992, par le traité de Maastricht, se produisit un dédoublement des traités : un TCE (traité établissant la Communauté européenne qui n'est qu'une révision du traité CEE ou CE) et un TUE (traité sur l'Union européenne), établissant l'un, le système économique communautaire, l'autre des coopérations intergouvernementales dans des matières politiques et d'ordre public ; ce fractionnement de la Communauté fût considéré par d'aucuns comme défectueux, on parla du « schisme de Maastricht » ; on

revint en arrière à Amsterdam partiellement, encore un peu à Nice et plus complètement par le projet de Constitution.

Actuellement après l'échec de la ratification du projet de traité constitutionnel, on est revenu au traité de Rome, version Nice, plus le TUE, version Nice, tout cela d'une manière compliquée – il faut le reconnaître - pour les non initiés.

L'autre cycle: six *élargissements*, c'est-à-dire six traités d'adhésion : de 6 Etats membres en 1958, on est passé à 27 en 2007 ; quels Etats européens seulement restent à la porte : la Suisse, la Norvège, l'Islande, l'Albanie, les ex Yougoslaves (sauf la Slovénie) soit la Serbie, le Montenegro, la Croatie, la Macédoine et la Bosnie-Herzégovine et enfin la Turquie ; est certainement le plus près de la porte d'entrée la Croatie, adhésion en 2009 ? ; pour d'autres, notamment la Turquie, une période de réformes judiciaires et politiques devra précéder son entrée (en décembre 2006, le processus d'adhésion a subi du retard) ; toutes ces adhésions font l'objet de cogitations au sein de l'Union, notamment sous le nom de question dite de la frontière orientale de l'Union, se pose aussi le problème dit de la *capacité d'intégration* de l'Union, ainsi enfin que celui d'une *politique* des Etats du voisinage, substitution à l'adhésion non possible de certains candidats.

III. Une répartition complexe du pouvoir entre les trois institutions

Cela concerne le Parlement européen, le Conseil de ministres et la Commission européenne, dans leur exercice du pouvoir de décision, adoption des lois, règlements, directives...

L'initiative de faire les propositions requises dans tous les articles du traité conférant aux deux autres institutions le pouvoir d'arrêter un acte normatif appartient exclusivement à la Commission, avec en outre deux modalités : l'une renforçant la prérogative de la Commission, savoir que le Conseil ne peut modifier cette proposition qu'à l'unanimité, l'autre en revanche affaiblissant sa prérogative que le Parlement et le Conseil peuvent chacun la contraindre à faire une proposition sans pour autant qu'ils puissent lui dicter le contenu de cette proposition. Cette disposition complexe affirme en tous cas la participation active de la Commission au pouvoir législatif.

Le Conseil de ministres qui, en 1958 aux débuts des Communautés ne pouvait (en général) se prononcer qu'à l'unanimité, sauf rarement à une majorité renforcée dénommée majorité qualifiée, a acquis progressivement le pouvoir d'accepter la proposition à la majorité qualifiée, mais il ne peut, rappelons-le, modifier celle-ci qu'à l'unanimité, d'où un jeu possible de négociations (par navettes) entre le PE, le Conseil et la Commission pour chercher l'approbation d'un compromis.

Le Parlement, qui en 1958 n'avait qu'un pouvoir purement consultatif, a depuis 1992 progressivement acquis - par un exercice de réduction du *déficit*

D. VIGNES

démocratique qui frappait la Communauté - un pouvoir général de co-décision avec le Conseil, d'où un jeu de navettes tripartite entre les trois Institutions, chacune participant à la recherche d'un compromis entre leurs positions initiales. En 2006, sur deux dossiers législatifs délicats, ce tournoi tripartite remporta un beau succès normatif (proposition de directive Bolkestein sur les services et proposition REACH sur les produits chimiques, adoptées en décembre 2006).

Dans la longue marche à la recherche d'une solution équilibrée entre les trois Institutions, le Conseil eut à faire face à un très délicat problème de détermination du calcul de la majorité qualifiée : celle-ci est une majorité pondérée où chaque Etat membre a un plus ou moins grand nombre de voix ; ce rapport de voix avait été aisé à déterminer en 1957 quand les EM étaient au nombre de six et avaient une solide pratique de coopération entre eux, mais au fil des élargissements la merveilleuse « formule Spaak » du nom de l'homme politique belge qui en était l'auteur, devint de plus en plus déséquilibrée et injuste au détriment des 'gros Etats membres', moins nombreux à adhérer que les 'petits EM' ; plusieurs des traités de révision du traité de Rome butèrent sur la difficulté, à Amsterdam on échoua, à Nice on établit une formule peut-être plus équitable encore qu'imparfaite (utilisant une clé corrective fondée sur l'importance des populations), le projet de traité constitutionnel innove en utilisant une double majorité : 55% du nombre des EM représentant au moins 15 EM, et comprenant plus de 55% de la population totale de l'Union, avec en outre une minorité de blocage de 4 EM, art I-25. Que penser de cette équation à quatre inconnues, sinon que rien n'est parfait en ce bas Monde, surtout quand on voit que la future majorité qualifiée est plus difficile à atteindre que l'ancienne, et cela alors que depuis trente ans on recherche à chaque révision majeure des traités à rendre plus atteignable la majorité qualifiée? En toute analyse un recul de l'unanimité est favorable à la « démocratie internationale » et un maintien de celle-ci est favorable à la souveraineté des EM ; rappelons enfin que le Général de Gaulle était un grand ennemi de la majorité qualifiée!

Le Conseil de ministres se réunit en de multiples formations, une douzaine, se consacrant aux affaires générales et aux affaires étrangères, aux affaires économiques et financières, à l'agriculture, à la justice et aux affaires intérieures, aux transports, aux télécommunications, à la politique sociale et à celle de l'emploi, à la santé, à l'éducation, à la culture... Il est présidé par un représentant d'un Etat membre, par rotation alphabétique semestrielle. C'est une très lourde charge pour les 'petits' EM d'avoir pour six mois à assurer la présidence d'une douzaine de conseils spécialisés, celle hebdomadaire de trois séances du Comité des représentants permanents, celle quotidienne de dix (sinon plus) réunions de groupes d'experts... Le traité établissant le projet de Constitution a cherché un remède en prévoyant la création de groupes de trois EM qui ensemble pour dix-huit mois se partageraient toutes les présidences, l'un des trois assurant la présidence du Conseil affaires générales ainsi que du Comité des représentants permanents, ainsi des groupes de travail préparant ce Conseil ; un second membre du groupe présidant les Conseils de nature financière, ainsi que les groupes de travail en dépendant, le troisième le Conseil JAI ou agriculture, les autres étant répartis entre les trois.... Dernière réflexion que j'hésite à confier au papier, car il

est inconvenant de médire du Parlement : parlant selon mes plus intimes convictions, je ne suis pas sûr que l'équilibre entre les Institutions ne soit dans le projet de Constitution trop favorable au tandem Parlement plus Commission et défavorable au Conseil de ministres, c'est-à-dire aux EM lesquels sont tout de même la réalité politique de la puissance sur le plan international. On remarquera enfin que le Parlement européen ne peut être dissous, la proposition qu'il le pût, formée une fois par un premier ministre courageux et pourtant bien rôdé sous le harnois, fût vite abandonnée!

IV. Quelques spécificités fondamentales

L'Intégration européenne, fût d'abord uniquement économique, elle devint ensuite de plus en plus juridique, elle peine à devenir politique.

Le « déficit démocratique » existe-t-il toujours après quatre voire cinq révisions? il faut remarquer que l'égalité (ou l'équilibre) entre les Institutions existe de moins en moins au détriment de la Commission qui est mise étroitement sous tutelle du Parlement, on en revient à un duo ou un duel Parlement *versus* Conseil.

Sans doute l'indépendance des Institutions (et des individus les composant) par rapport aux EM (à l'Etat membre dont ils ont la nationalité, ou en parlant français par rapport à l'Etat membre qui les a 'nominés') existe-t-elle ; c'est néanmoins avec malaise qu'à la Commission on parle du 'cabinet français' ou 'lituanien'....

On aurait déjà du parler de la victoire de la démocratie représentative que fût à compter de 1979 l'élection directe au suffrage universel du Parlement européen, pour cinq ans.

Non juridique mais force motrice politique majeure et *sui generis* : signalons le « couple franco allemand », initiateur de très nombreux projets, il y a peu de choses plus entraînantes dans l'Union.

Un problème fondamental politique et juridique est le partage de la compétence pour agir entre l'Union et les EM : pour telle ou telle mesure à arrêter, est-ce à l'Union ou aux EM d'intervenir ? Au terme d'une longue période de rivalités interinstitutionnelles entre PE, Conseil et Commission, pour lesquelles la Cour de Justice fût souvent l'arbitre départiteur, un confus partage des compétences de l'Union et de celles des EM, selon qu'elles étaient soit exclusives (à l'Union), soit partagées (entre l'une et les autres), soit de coordination (l'Union coordonnant les EM) permit à la Convention de codifier la jurisprudence : article I-11 à 13 du projet constitutionnel. Il reste toutefois un problème dit de la *subsidiarité*, cf *infra* sous VI.

Le caractère obligatoire dans les EM du Droit communautaire (ci après DC, avec la question de la supériorité de ce DC sur le droit des EM), fut le fondement du caractère supranational du système communautaire ; mais ces termes de DC et

D. VIGNES

de supranational ont une double signification : tantôt le DC a « un effet direct », il est directement applicable dans les EM (d'où la nécessité d'un Journal officiel de l'Union européenne), tantôt le DC doit être « transposé », c'est-à-dire qu'arrêté en commun à Bruxelles il est ensuite introduit par les EM dans leur législation nationale ; toutefois il existe actuellement une absence de gendarme (dans un futur plus ou moins long peut-être des garde frontières) et pas de tribunal pénal communautaire (d'où une difficulté jusqu'ici non résolue d'assortir de sanctions pénales les normes communautaires) ; enfin les EM sont agents d'exécution et de paiement de l'Union pour le compte de celle-ci.

Timide existence de contraintes contre les EM : principalement une procédure juridictionnelle en manquement contre ceux-ci, pour négligence dans la transposition d'un acte non directement applicable ou pour établissement unilatéral d'une mesure, (avec en outre un système d'astreintes), existe aussi une possibilité de suspension des droits de vote des EM pour violation grave des « valeurs » de l'Union.

Signalons enfin une infiltration de la coopération intergouvernementale dans le système communautaire, constituant une scission voulue par le traité de Maastricht du pouvoir entre « trois piliers » : le premier – l'originaire -, supranational, avec le plenum de pouvoirs pour la Commission, les deux autres, notamment dans le domaine de la JAI, c'est-à-dire la Justice et Affaires intérieures, mais aussi dans celui de la politique étrangère et de sécurité commune, la PESC, de nature intergouvernementale, avec maintien fréquent de l'unanimité au sein du Conseil et moins de pouvoir à la Commission et au PE ; Sans doute est-ce un schisme contre le dogme communautaire mais n'est-ce pas un peu conforme à la réalité politique des EM, même si cela peine à s'installer. On retrouvera plus loin la JAI et la PESC.

Que sont les ressources financières de l'Union ? Initialement des contributions des EM réparties selon une clé budgétaire assise sur le PIB de ceux-ci, mais ces contributions nationales devaient selon le traité être remplacées progressivement par des ressources dites propres , à savoir d'abord les droits de douane perçus sur les importations en provenance des pays tiers sur base du 'tarif extérieur commun', ainsi que par les recettes spécifiques à la politique agricole commune, en outre par les recettes qui pourraient être établies dans le cadre de toute politique commune de l'Union, puis, et surtout, une part de la TVA perçue dans les EM (part dépendant de certains coefficients correcteurs mais aboutissant à *grosso modo* 1, 4 point de TVA. Puis, plutôt que d'augmenter l'importance de cette recette TVA, on la compléta, à titre de recette d'appoint, par une cotisation à la charge des EM et fondée sur leur PIB. Ajoutons deux éléments : -toutes ces recettes sont directement perçues par les EM qui en retiennent 10% à titre de frais de perception ; - divers projets de taxes propres communautaires furent étudiées, telle une taxe sur les mouvements de capitaux avec l'extérieur, telle encore une taxe sur l'énergie. Dossier à suivre.

Le droit des finances publiques de l'Union connaît en outre une procédure budgétaire s'inspirant de la procédure de ce décision ci-dessus évoquée sous III :

elle obéit par ailleurs à une programmation pluriannuelle - jadis de cinq ans puis tard de sept ans – qui, sous le nom de Perspectives financières ou budgétaires, permet de planifier les dépenses communes sur sept ans et offre la possibilité d'une adaptation de la charge de tel ou tel EM en fonction de sa situation financière particulière (le chèque Thatcher obtenu de haute lutte en 1984, au Conseil européen de Fontainebleau, par celle-ci) : on en reparlera plus loin car, en défavorisant les Pays-bas ce 'rabais aux anglais' aurait été une cause du « non » batave au projet de Constitution, *cf infra* sous III A.

V. Quelques thèmes majeures, économiques et autres

Distinguerions-nous la notion de 'marché commun' qui, dans le cadre du traité de 1957, aurait été la somme de six marchés nationaux, en quelque sorte parallèles, une fois qu'auraient disparu les barrières douanières ainsi que les obstacles d'effet équivalent, de celle de 'marché unique' qui, dans le cadre du Livre blanc de 1985 résulterait du rapprochement et de l'harmonisation des règles de fonctionnement d'un marché voué à l'unicité par ces règles uniformes?

Deux moyens principaux : l'élimination des entraves (douanières et quantitatives) aux échanges (réalisée pour les marchandises en 1993) et l'avènement progressif de politiques européennes ou communautaires ou encore communes,

Devrait suivre, en forme de litanies, une liste de ces libérations (ou libéralisations) et de ces politiques :

- les quatre libertés (libéralisations) de base : libre circulation des marchandises, liberté d'établissement, libération des services, liberté de circulation des capitaux, réalisées théoriquement pour le 31 décembre 1992, *de facto* quelques années plus tard, et même en fait dans le futur ;
- la politique de concurrence (c'est-à-dire concernant les ententes et fusions entre entreprises ainsi que les aides publiques aux entreprises aux fins de ne pas fausser la concurrence sur le marché), c'est la plus vieille politique de l'Union, elle est été mise progressivement en place – et gérée – par la Commission ;
- la politique fiscale (très peu développée, car elle reste plutôt de la compétence des EM qui défendent âprement leur liberté dans le cadre de leur politique économique) ;
- la politique agricole, la PAC : longtemps mise en place avec succès pour défendre l'approvisionnement de la Communauté et le niveau de vie des agriculteurs européens, dès lors accusée de protectionnisme par les pays du tiers monde, notamment ceux de ces pays de climat tempéré ou semi tropical, co accusée à ce titre avec les Etats-Unis qui pratiquent une semblable politique, en cible de ce fait dans les négociations commerciales de l'OMC, à Doha en dernier lieu ;

D. VIGNES

- les politiques des transports et des télécommunications, l'une et l'autre destinées à assurer la fluidité du marché et la liberté de concurrence, en contradiction parfois avec des contraintes de service public désirées par certains EM, se réalisant également par une politique de réseaux... ;

- l'Union économique et monétaire, l'*Euro* monnaie unique, non obligatoire pour les EM, soumise à une conditionnalité économique et financière : treize EM l'ont adopté comme monnaie, si une dizaine encore des autres EM seraient aussi candidats, l'Angleterre reste en dehors ; en outre deux problèmes opérationnels : la gestion exclusivement par la BCE, Banque centrale européenne (mais ni par la Commission, ni par le Conseil) de l'€ et de la fixation du taux de l'intérêt, d'une part et le renforcement d'une politique économique commune des Membres du groupe de l'Euro, d'autre part ;

- la politique de cohésion, réductrice des inégalités de revenu entre les EM, une tentative d'égalisation des PNB par tête ;

- la politique de l'environnement était en 1957 une inconnue, sortie vingt ans après de ce néant, la Communauté et l'Union lui ont donné un développement formidable, avec des politiques de protection contre les diverses pollutions à la pointe du progrès, notamment quant à la protection contre le CO2 et celle protectrice des changements climatiques ;

- la politique de l'énergie, longtemps hors Communautés (dans le traité de Nice, ce n'est pas une politique, mais seulement des mesures) ; si la politique relative à certaines formes d'énergie relève de problèmes de marché (électricité par exemple), d'autres en raison du déficit communautaire devront être appréhendées au titre de la politique commerciale ;

- la politique de recherche scientifique, celles de l'enseignement et de la culture ;

- les politiques sociales, de la sécurité sociale de l'emploi, de la santé et de la société civile... ;

- une politique commerciale, pour celle là voir *infra in fine* sous VII ;

- enfin, la JAI, Justice et affaires intérieures (malhabile traduction de *Home affairs*) qui a un caractère non exclusivement communautaire mais aussi très national ; ce n'est pas dès lors une politique mais une forme de coopération créant autour de l'Union, un Espace de liberté, de sécurité et de justice, avec, de première part, une réglementation du contrôle des frontières extérieures, octroi de visas, police de contrôle aux frontières dites accords de Schengen, politiques d'immigration, d'asile et mesures concernant les réfugiés, de deuxième part, des coopérations policière et antiterroriste et enfin, de troisième part, des coopérations juridique et judiciaire (au pénal et au civil).

VI. Quelques règles juridiques de base

L'égalité entre les Etats membres est une règle absolue, il ne s'agit toutefois pas de ce dont nous avons parlé ci-dessus sur l'inégalité entre EM dans le nombre de leurs voix pour la détermination de la majorité qualifiée, nous ne ré-évoquerons pas non plus le problème de la non existence de membres permanents français/allemand /italien/anglais, voire espagnol ou polonais » dans la Commission européenne, même si ces EM, à plus importante population que les autres, ont bénéficié pendant longtemps chacun de deux Commissaires contre un pour les autres EM ; sans doute y aura-t-il toujours des inégalités dans la présence de représentants des divers EM dans certains organes, il y aura toujours un problème de présence inégale entre EM gros/moyens/petits.

Il faut surtout ici parler de l'égalité juridique *trans EM*, au niveau du citoyen ou du ressortissant, de la règle que dans un EM il ne doit pas y avoir de discrimination à raison de la nationalité, l'étranger ne doit pas avoir moins de droit que le national, ceci est une règle de base dans le droit d'établissement, sans doute existe-t-il une possibilité de discrimination au sein de la fonction publique dont les emplois peuvent être réservés aux nationaux, avec toutefois une interprétation en peau de chagrin pour certains emplois : il n'y a pas encore de préfet néerlandais ni hongrois, mais les grecs et les finlandais peuvent être professeurs agrégés.

Une exception de taille dans l'égalité entre EM : la « coopération dite renforcée » qui veut que soient possibles sous certaines conditions des mécanismes intracommunautaires non ouverts à tous les EM, mais conclus entre certains seulement ; ainsi, selon les accords dits de Schengen, quelques EM ont pu prévoir entre eux et au profit de leurs ressortissants des possibilités de circulation intracommunautaire moins contraignantes , alors que les autres EM (notamment le Royaume Uni) ne voulaient pas participer à d'identiques arrangements ; de même encore le système Euro (*cf infra*) est - avant la lettre - une coopération renforcée, puisque les EM sont libres d'en faire ou non partie ; en toute analyse de tels arrangements doivent être ouverts à tous les EM qui peuvent demander à y adhérer dans le futur.

L'harmonisation des législations et des réglementations techniques des EM (question toute théorique : cela relève-t-il de la *libération* des entraves et autres *levées* des discriminations ou au contraire est-ce à ranger dans l'établissement d'une *politique commune* industrielle ? dans la réalité il s'agit de deux voies entre lesquelles l'Union peut opter) ; exemple pratique : il y a vingt ans, on s'interrogea sur comment faire bénéficier le marché de la construction automobile d'une certaine fluidité, la Commission exposa que puisqu'il existait chez les EM une soixantaine de réglementations sectorielles à observer pour assurer 'la mise sur les marchés' nationaux (l'immatriculation) des automobiles, il convenait d'arrêter une série de mesures communes assurant pour chacun de ces secteurs un régime unique (commun) de mise sur le marché communautaire.

D. VIGNES

Une limite à la compétence communautaire (ou plutôt à une extension aventureuse de cette compétence) au nom d'un *principe* dit de *subsidiarité* : il s'agit de la rivalité qui peut naître entre Communauté, d'une part, et Etats membres, d'autre part, de savoir qui exercera la compétence, l'EM ou l'Union (cette question a été évoquée ci-dessus sous IV, 6^{ème} alinéa) ; en son temps un journaliste avait excellemment posé la question en ces termes : 'qui fait quoi ?' le problème était particulièrement compliqué car il était certain que certaines compétences (dites exclusives) étaient communautaires, telle la compétence douanière, même si à ce sujet les EM exerçaient une compétence d'exécution (mais pas de compétence normative), inversement, dans des domaines nouveaux de compétence communautaire – notamment dans les matières concernant la société civile - on pouvait hésiter dans le choix, si l'EM peut mieux faire que l'Union, ou inversement si c'est l'Union qui peut mieux réussir ; difficulté supplémentaire, ce problème de rivalité dans la compétence pour agir était particulièrement délicat à régler quand la rivalité était à trois étages, entre l'Union, un EM qui était un Etat fédéral et des Länder/provinces/régions, c'est dans le Land de Bavière, à l'époque de la rédaction du traité de révision de Maastricht, que le problème est né sur des questions d'enseignement ou de santé publique ; depuis lors le principe de subsidiarité est inséré, *ne varietur*, au TCE (art 5-1 de sa version Nice) en ces termes : « Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les EM et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisée au niveau communautaire ». Il ne s'est pas produit dans la pratique de « rivalité ouverte » sur un cas de subsidiarité, quelle serait dans un tel cas la méthode à utiliser pour le résoudre ? sans doute la Cour de justice pourrait être saisie dans un tel cas, l'inconvénient en serait que le différend serait réglé *a posteriori*, donc avec retard, le projet de traité constitutionnel avait établi une procédure de consultations *ex ante*, *cf infra in fine* de la présente division IV, au tiret sur les rapports entre le PE et les parlements nationaux.

Quelques mots sur le principe de proportionnalité : la puissance publique communautaire ne peut pas faire des actes plus coercitifs que nécessaire, ce principe issu du contentieux administratif allemand (voire prussien) figure depuis le traité d'Amsterdam et dans des protocoles aux traités institutifs.

La flexibilité, encore une règle venue elle du traité de Rome (le fameux art 235, actuellement 308 du TCE version Nice) : « si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le...traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission, et après consultation du PE, prend les mesures nécessaires » (sans doute quant à l'intervention du PE faudrait-il, à l'heure de la co décision, prévoir une intervention plus décisive du PE, ce que faisait le projet de traité constitutionnel).

Les actes juridiques des Institutions, sont soit directement applicables, soit requièrent de la part des Etats membres une mesure de transposition dans leur législation ; dans le système originaire de la Communauté, il existait trois actes de nature contraignante, les avis n'ayant pas une telle nature : -le *règlement*, acte directement applicable et ayant une portée générale, puis -la *directive*, acte devant être transposé par les EM dans leur législation, enfin des *décisions*, actes de portée particulière et simultanément actes d'exécution adressés soit à un EM, soit à un particulier opérateur dans la Communauté ; ceci était claire dans sa simplicité ; après la révision Maastricht qui avait créé, à côté de cette trinité, des actes spéciaux pour l'exécution par les EM de la coopération intergouvernementale PESC et JAI, avaient vu le jour en fonction des diverses actions prévues dans le TUE, des actes de diverses natures et appellations ; la clarté/simplicité originaire disparaissait ; le nouveau système d'actes juridiques prévu par le projet de traité constitutionnel a voulu donner dans le rationnel, il n'est pas sûr qu'il ait atteint la simplicité ni la clarté ; les actes sont de nature législative et s'appellent loi européenne ou loi cadre européenne, selon qu'ils sont ou non directement applicables ; les actes de nature non législative sont d'abord les décisions européennes adoptées par le Conseil européen (dans les cas où la Constitution lui donne un tel pouvoir), puis sous le nom de règlements européens délégués des actes adoptés par la Commission, sous une certaine tutelle du PE et du Conseil et pour la mise en application d'une loi ou d'une loi cadre européenne. Enfin l'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union est assurée par les EM, toutefois si elle nécessitait des mesures uniformes d'exécution celles-ci seraient arrêtées par la Commission (ou pour les actes PESC par le Conseil) sous les noms de règlement européen ou de décision européenne d'exécution.

Les recours devant la Cour de justice ont fait l'objet lors de la révision de Nice e l'adoption d'un nouveau protocole sur le Statut de celle-ci adaptant d'une manière assez complète la procédure aux diverses révisions des traités institutifs : sans doute l'examen du système juridictionnel de l'Union nécessiterait plus de pages que celles que nous y consacrerons. On distingue divers types de recours : en validité (annulation), en responsabilité (pour violation grave des droits des particuliers), en carence d'agir contre une Institution, en manquement contre un EM ; par ailleurs un recours préjudiciel formé par les juridictions des EM en interprétation et en appréciation de la validité d'actes communautaires permet une interprétation uniforme des dispositions des traités et du droit dérivé ; ces recours sont ouverts aux Etats membres et aux institutions et par ailleurs aux particuliers et aux entreprises opérant sur le marché sous condition qu'ils soient directement concernés par la mesure. On doit au surplus relever une importante force créative de la jurisprudence de la CJCE : par exemple un arrêt *AETR* de 1970 a contribué au développement de la capacité de la Communauté de passer des accords internationaux avec des Etats tiers ou d'adhérer à des organisations internationales par substitution des EM, d'autres arrêts ont établi la notion d'effet direct du droit communautaire, d'autres encore la règle de la reconnaissance mutuelle entre EM de règles de mise sur le marché, arrêt *Cassis de Dijon* : un EM ne peut interdire l'importation sur son territoire d'une boisson inférieure à 18° d'alcool, dont un autre EM permet la mise sur son marché, alors que cette interdiction est motivée

D. VIGNES

par le désir de protéger la bière et non pour des raisons de protection de la santé publique.

La Cour est composée d'un juge par EM, elle est assistée d'avocats généraux qui, sur le modèle du Conseil d'Etat français, présentent sur l'affaire en cause des conclusions objectives (et non pas un réquisitoire comme le ferait un représentant de l'ordre public). La Cour est enfin assistée par un Tribunal de première instance compétent pour tous les litiges à l'exception notamment de ceux mettant en cause un EM. Ils siègent à Luxembourg.

Les Droits fondamentaux : pour Europe, les droits fondamentaux, c'est la *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, signée à Rome le 4 novembre 1950 dans le cadre du Conseil de l'Europe, elle est mise en œuvre par une Cour de Justice (siégeant à Strasbourg) devant laquelle ses Etats parties peuvent être attirés tant par leurs partenaires que par les particuliers, souvent leurs nationaux, par un droit facultatif de recours individuel ; les prononcés de cette cour ont une grande force morale et politique ; bien que tous ses membres soient parties à cette Convention, la Communauté elle-même malgré sa fringale à y adhérer ne peut en devenir partie vu que celle-ci n'est ouverte qu'aux Etats et pas aux OI ; par une Déclaration commune du PE, du Conseil et de la Commission, en date du 3 avril 1977, ceux-ci se sont solennellement engagés au nom des institutions normatives des Communautés au respect de ces droits ; la Cour de Justice des CE, en considération de ce que ces droits forment des principes généraux du droit communs à tous les EM, en respecte l'autorité ; en l'absence d'un instrument conventionnel de l'Union, celle-ci, au tournant du siècle, s'en est en outre doté d'un, c'est la *Charte des droits fondamentaux de l'Union*, élaborée par une (première) Convention tripartite et proclamée à Nice en décembre 2000 par le Conseil européen, simultanément à l'adoption d'une révision des traités ; plus tard, lors de l'élaboration du projet de traité constitutionnel, elle devint la 2^{ème} partie de ce projet, mais toutefois avec un statut déclaratoire et non exécutoire ; faudrait-il comparer ces deux chartes, remarquer que l'une envisage des questions que la première avait ignorées, que la seconde est d'une facture plus moderne que la première ce qui est évident puisque un demi-siècle les partage, mais il n'y a pas risque ni de chevauchement, ni de contradiction ; pour en finir sur les droits fondamentaux, relevons que par une curieuse disposition du projet de traité constitutionnel, au terme d'une certaine audace juridique des auteurs du projet de Constitution, l'Union s'est proprement invité à la Convention de 1950, elle « adhère » (*sic*) à celle-ci (dont nous avons dit qu'elle ne lui était pas ouverte !).

La *citoyenneté* de l'Union : depuis le traité de Maastricht, l'homme a été identifié comme un objet de l'Union, il est le *citoyen de l'Union*, avec quatre droits spécifiques reconnus : celui de circuler et séjourner librement sur le territoire des EM et de s'y établir, celui de voter et d'être éligible tant aux élections municipales qu'aux élections du Parlement européen à son lieu de résidence quand ce lieu est dans un Etat membre autre que celui dont il a la nationalité (il n'est pas en revanche ni électeur ni éligible aux élections nationales et régionales de ce pays de résidence), le bénéfice de la protection juridique, lors

qu'il se trouve en pays tiers, de la part des autorités diplomatiques et consulaires d'un autre Etat membre, le droit de pétition au Parlement européen, ainsi que celui de s'adresser au Médiateur du Parlement européen et celui d'écrire aux Institutions communautaires (et d'en recevoir une réponse dans la langue de son choix). C'est une idée espagnole d'avoir créé le citoyen pour faire connaître à la base et rapprocher ainsi le corps électoral de l'Union.

Enfin nous viendrons à trois précisions *institutionnelles* :

- Le Comité des représentants permanents des EM auprès de l'Union, le Coreper, est plus qu'une Institution, c'est le rouage préparatoire essentiel du Conseil de ministres dont il est le catalyseur, le Conseil ne peut en effet se saisir d'un dossier soit pour le négocier soit pour y décider que sur présentation de celui-ci par les Ambassadeurs représentants permanents des EM auprès de l'Union ; de même c'est à ce comité qu'après délibération du Conseil, un dossier est renvoyé pour préparation d'une nouvelle saisine du Conseil ou pour formalisation de l'acte adopté ; il est la plaque tournante de tous les travaux ; sans doute n'a-t-il pas lui-même le droit de décision, mais il entoure tout le travail du Conseil, on comprend ce que nous disions *supra* que le président du Coreper devait être national du même EM que le président du Conseil affaires générales. Le SG de la Commission le traita une fois de comité des « belles-mères » ;

- La « comitologie » est la science relative à la possibilité de répartir entre le Conseil et la Commission la responsabilité de la première exécution des décisions de base du Conseil : c'est sous la surveillance des EM, donc du Conseil – et dans le cadre de la comitologie – que la Commission arrêtera – sous une étroite tutelle des EM – ces premiers actes d'exécution ; la comitologie s'est compliquée depuis quelques années du fait qu'aussi le PE veut participer à ce jeu de tutelle de la Commission ;

- Les rapports entre le PE et les parlements 'nationaux' c'est à dire ceux des EM, c'est une question nouvelle en ce que si on en parlait depuis longtemps, c'est dans le projet de traité constitutionnel qu'elle a trouvé une solution pertinente ; sans doute antérieurement existait-elle déjà sous forme d'une rivalité larvée entre PE et parlements nationaux ; elle constitue dans le projet le moyen de résoudre les différends nés dans la pratique de l'application du principe de subsidiarité entre les parlements nationaux qui voudraient exercer la compétence par ou pour eux-mêmes ou dans le cadre d'un Etat fédéral au profit de collectivités régionales ou locales dépendant de celui-ci.

Comme solution procédurale de l'application du principe de subsidiarité (sur le fond de celui-ci voir *supra* dans ce même §VI), est prévue une procédure d'information au profit des parlements nationaux sur toutes les propositions de la Commission pouvant potentiellement receler une rivalité de compétences pouvant être sanctionnée à l'égard du principe ; dans un certain délai les éventuelles parties à un tel litige peuvent se consulter ; sans doute aucune autorité administrative n'existe qui puisse trancher la rivalité et est ce plutôt à la CJCE d'intervenir le cas échéant pour indiquer qui a la compétence.

VII. Les relations extérieures

Alors qu'initialement le traité de Rome était presque sous développé dans le domaine des relations extérieures, cinquante années de pratique communautaire ont considérablement enrichi la capacité internationale de l'Union, donnant à celle-ci une place importante sur la scène internationale ; ainsi, en 1957, si le traité CEE s'était contenté - aux articles 110 *sq* du traité CEE - de transférer à la Communauté la gestion de la *politique commerciale* et la *conclusion des accords tarifaires*, matières auxquelles les EM avaient renoncées à son profit ; sans doute aussi avait-il créé une forme nouvelle d'accord international, « *l'association* » pour l'établissement de liens particuliers de coopération non autrement définis « entre la Communauté et des Etats (tiers), unions d'Etats ou organisations internationales » (art 238 CEE) ; mais c'était vraiment tout, sauf un article de procédure (art 228 CEE) indiquant que « dans les cas où les dispositions du présent traité *prévoient la conclusion d'accords* entre la Communauté et... », ces accords seraient ainsi conclus :... Restait toutefois pour la pratique à savoir si cet article 228 n'était applicable qu'aux seuls articles 110 *sq* et 238, puisque c'était là vraiment les seules « dispositions *prévoyant la conclusion d'accords* » Le Conseil avait conclu par une interprétation stricte de l'art 228, la Commission en sens inverse ; avec une singulière ardeur, la Cour les départagea au profit d'une interprétation largissime - affaire *AETR*, déjà évoquée sous § VI - que nous résumerons : quand l'Union a exercé dans un domaine une compétence interne, elle acquiert de ce chef la compétence externe de conclure des accords ; en son temps, des plumes vengeresses parlèrent d'un arrêt regrettable, trente cinq ans après, disons que si l'interprétation fût peut-être audacieuse, on ne saurait lui refuser qu'elle fût bénéfique pour l'extension de la compétence communautaire.

La *politique commerciale* a été très développée, sur les plans universel (l'OMC), multilatéral (notamment avec des accords bi régionaux entre l'Union et des groupes d'Etats), bilatéral et unilatéral.

La politique d'association eut des débuts en flèche, le premier accord concerna la Grèce (1961) et fut éphémère puisque moins de vingt ans après, celle-ci adhéra à l'Union ; le deuxième accord conclu (en 1963) gouverne encore et jusqu'à nouvel ordre - faute de progrès - l'association avec la Turquie. La définition de quels Etats pourraient devenir associés pose et pose problèmes : sont-ce les seuls Etats tiers voulant adhérer ? ou inversement tout Etat tiers ? Quid des Etats ayant des relations particulières avec un EM antérieures à 1958 ? quid des Etats voisins et dont on exclut l'adhésion (il semble que pour ceux-là on ait innové sous le nom de politique de voisinage), finalement l'association semble réservée aux Etats en ultime phase de préparation à l'adhésion.

La politique d'association au bénéfice des ex-colonies des EM qui, outre que ces Etats trouvaient un relent colonial au terme d'association, se fonda après les indépendances en une large politique de coopération au développement (systèmes Yaounde, Lome et Cotonou notamment), avec un généreux volet de coopération financière.

Les *accords de coopération* prolifèrent : depuis les accords d'aide humanitaire toutes sortes d'accord de coopération ont été conclus, dans le domaine de la pêche des accords d'accès aux ZEE des EM, dans le domaine de la protection de l'environnement des accords protecteurs des pollutions ; dans le domaine des transports... ; dans les domaines de la JAI.

La PESC (politique étrangère et de sécurité commune) a pour fin de permettre à l'Union et aux EM d'agir sur le plan international grâce à des actions opérationnelles communes (politiques ou d'assistance) et à la recherche de positions communes dans les organisations internationales et dans leur activité diplomatique, on y travaille essentiellement à l'unanimité ou au consensus, un rôle spécial est donné au Conseil européen pour orienter les travaux et décider des actions ; en outre création d'un comité politique et de sécurité, le Cops.

La PESD (politique européenne de sécurité et de défense, qui fait partie intégrante de la PESC), assure à l'Union 'une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires' en ayant recours à des missions extérieures, sur base des objectifs des Nations Unies ; les missions dites de Petersberg, énumérées aux art I-41 et III-309 du projet constitutionnel, « incluent les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits, » peuvent être confiées – avec leur accord - à un groupe d'EM, art III-310 ; on notera que la PESD, en plus de la prévention des conflits, assure la 'gestion civile des crises' : assistance aux pays en proie à une crise, avec appui administratif, notamment dans les cas d'éclatement d'Etats, réfugiés, formation de policiers et de cadres administratifs et judiciaires ; elle a un caractère essentiellement défensif (ne pas oublier que de nombreux EM sont plus ou moins ouvertement de tendance neutre) ; la définition progressive d'une politique de défense pouvant conduire à une défense commune est possible, par une coordination et un développement des capacités militaires des EM, y compris en matière d'armement (pour cela une Agence européenne de Défense a été instituée), mais on ne prévoit pas d'armée européenne se substituant aux armées nationales ; on étudie en 2006 la création de groupes d'intervention multinationaux (4000 hommes), une dizaine de tels groupements a été décidée et est en cours de réalisation ; un Etat Major européen a été créé en 2001 avec plus de 200 officiers ; une 'clause de solidarité' a été prévue par l'art I-42 du projet constitutionnel : à défaut d'un engagement d'assistance mutuelle (qui jadis existait dans le cadre du traité de l'UEO), l'Union peut se mettre à la disposition des Nations Unies pour agir comme exécutant de décisions du Conseil de Sécurité ; des relations de travail en commun ont été établies entre l'Union et l'OTAN, notamment pour l'utilisations par l'Union de moyens de l'OTAN (transports aériens, télécommunications et utilisation de quartiers généraux opérationnels) ; on évoquera encore la création d'une gendarmerie européenne, celle de patrouilles marines anti immigrations illégales ; on évoquera aussi la lutte contre toutes les formes de terrorisme comme motivation d'une activité PESD.

D. VIGNES

Une innovation institutionnelle enfin : le ministre européen des affaires étrangères, le MAE (ex Haut Représentant du Conseil pour la PESC et Secrétaire général du Conseil, le HRSG), l'homme à la double casquette qui serait à la fois président du Conseil des ministres des affaires étrangères et membre (vice-président) de la Commission avec la responsabilité du secteur extérieur ; enfin il aurait un rôle de représentation extérieure du président (permanent) du Conseil européen et occuperait ainsi un rôle central dans la mise en œuvre de la PESC-PESD.

La procédure *d'adhésion (élargissement)* s'apparente à une procédure de révision des traités (*cf infra*), en étant conclue par tous les EM avec l'impétrant pour prévoir les conditions de l'accès de celui-ci à l'Union et avec une condition spéciale politique de cet accès, à savoir le respect des critères de Copenhague, c'est à dire être un Etat démocratique (et en outre nouvellement depuis décembre 2006, une condition supplémentaire que l'Union ait la capacité d'intégrer le nouvel EM.

Deuxième partie : Le projet de traité du 29 octobre 2004 « établissant une Constitution pour l'Europe »

I. Son élaboration

Précédents dans le cadre de traités institutifs : échecs de la Communauté européenne de défense (CED), 1954 et du projet de Communauté politique, non examen par le Conseil du projet Spinelli en 1984 venu du PE, également nombreux travaux du PE et de la doctrine.

Longue vie du traité de Rome pour la Communauté européenne devenue l'Union E.

Insatisfaction des traités de Maastricht et de Nice (qui butèrent notamment sur la révision de la majorité qualifiée) comme causes proches d'un désir constitutionnel.

Trois mises en train par le Conseil et les EM d'une nouvelle réforme : une déclaration de décembre 2000, annexe 23 au traité de Nice ; les Conclusions du Conseil européen de Laeken, 16 décembre 2001 ; des déclarations isolées d'hommes politiques (Fischer et Chirac).

La CIG (Conférence intergouvernementale des Chefs d'Etat ou de Gouvernement ayant la même composition que le Conseil européen), est l'organe de révision du traité de Rome.

La montée de l'idée de Constitution au sein du Parlement européen.

Le précédent de la Charte des droits fondamentaux de l'Union, Nice, décembre 2000 qui avait été élaborée pour remédier à l'impossibilité pour l'Union

de signer la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, dès lors on met sur pied, pour élaborer une Charte propre à l'Union de ses droits fondamentaux, une Convention mixte PE/Conseil/Commission.

Un grave décalage entre le PE appuyé par la Doctrine (et les professeurs de droit constitutionnel) et les gouvernants (encore Fischer et Chirac qui insistent sur une réforme des institutions pour permettre le cinquième élargissement).

La Convention, (de mars 2002 à juin 2003), sa formation tripartite (des parlementaires nationaux et européens, 2 et 1 par Etat membre ; 1 représentant du gouvernement de chaque EM . 2 membres de la Commission ; les Etats en voie d'adhésion sont observateurs sans droit de vote ; chacun de tous ces représentants a droit à un suppléant) son président, V Giscard d'Estaing, ancien président de la République française ; présence des MAE des EM en personne à ses travaux ; son projet en 4 parties (dont la 1^{ère} sur les Institutions, la Deuxième texte de la Charte des droits fondamentaux, la troisième sur les politiques et le fonctionnement de l'Union et une Quatrième de clauses générales et finales, plus de nombreux protocoles et déclarations annexés) ; remarque que la troisième partie « a été mal aimée ») par la présidence qui aurait préféré – contrairement aux EM - un texte purement institutionnel).

Réception du projet par le Conseil européen de Thessalonique : c'est « une bonne base de départ ».

Mise au point du texte définitif par la CIG (Conférence intergouvernementale des représentants des EM se réunissant soit en Conseil européen, soit en Conseil AE) entre octobre 2003 et juillet 2004), craintes par le PE d'un « détricotage » complet du projet de la Convention par la CIG, mais le travail de celle-ci se borna à combler quelques lacunes, faire quelques améliorations évidentes, et ne modifier que quelques (rares) dispositions de fond ; le texte arrêté en juillet 2004 fut signé à Rome le 29 octobre 2004.

Souligner les interférences des travaux constitutionnels et de ceux du 5^{ème} élargissement, la Constitution étant destinée à assurer les réformes institutionnelles (majorité qualifiée notamment) nécessaires au 5^{ème} élargissement ; mais en votant non à la Constitution certains ont voulu condamner l'élargissement aux pays de l'Est, voire à la Turquie... et non se prononcer sur les dispositions du projet de Constitution.

II. Les principales innovations institutionnelles du projet de constitution (ci- dessous, les innovations de la CIG sont marquées d'un*, les autres émanent de la convention)

Le Conseil européen, ses fonctions (les unes générales : orientations et impulsions, d'autres plus spécifiques : notamment PESC, UEM, nominations, suspensions de droits...), sa présidence permanente élue pour 2 ans et demi, renouvelable une seule fois art I- 21 et 22.

D. VIGNES

Définition de la majorité qualifiée : double majorité (Etats et populations) au lieu pondération écrasée artificielle comme avant, avec en outre une minorité de blocage, - voir le détail, *supra*, I-III -, art I 25, Attention, est-ce parfait ou cela ne met-il pas la majorité qualifiée à une barre trop haute, trop difficile à atteindre ? alors que la tendance est de favoriser la majorité qualifiée.

Généralisation de la co-décision Conseil/PE, celle-ci a bien fonctionné depuis Maastricht, elle devient de droit commun ou presque.

La Commission, *nombre de ses membres (1 commissaire par EM, mais ingérabilité d'une Commission de 27 membres (ce qui est le cas dès 2007 et se manifeste – dit-on -par un éparpillement des dossiers entre x Commissaires donc impossibilité d'avoir une position commune de la Commission), aussi (dès qu'il y aurait 27 EM, ce qui est déjà le cas) la Co serait réduite à un collègue restreint de 2/3 du nombre des EM, soit 18 Commissaires, avec rotation absolue et sans exceptions entre les EM), art I-26 ; rôle d'organisateur des travaux et prééminence politique du président, désignation de celui-ci par le PE dès l'élection de celui-ci, en préalable à tous autres travaux.

Le Conseil des ministres de l'Union, ses formations, *sa présidence (sur 18 mois, par les membres de groupes de 3 EM, *cf supra* sous I – III, 5^{ème} alinéa et art I-24 du projet avec une déclaration), ses séances 'législatives' sont publiques (ceci fut supprimé par la CIG, mais serait rétabli car une majorité d'EM aime la transparence).

Le ministre européen des affaires étrangères, le MEAE, à la fois membre de la Commission (Vice Président) et président du Conseils affaires étrangères, actuellement Javier Solana, qui est HRSG Haut représentant du Conseil pour la PESC et Secrétaire général du Conseil.

Une collaboration entre Parlement européen et parlements nationaux, essentiellement sur les questions de subsidiarité et de proportionnalité, *cf supra in fine* du I III, voir aussi deux protocoles.

Quelques jugements : « un succès total et inespéré, un texte en marbre pour 50 ans » ; critiques : en fait l'Union a besoin pour longtemps non d'un texte éternel mais d'une révision quinquennale de ses règles de base ; mon jugement : la Constitution est trop fédérale mais elle le corrige en ayant renforcé le Conseil européen.

Troisième partie : Echech du referendum dans deux EM, comment s'en sortir ?

I. L'échec (29 mai en France et 3 juin 2005 aux Pays Bas)

A ce jour 18 EM sur 27 seulement ont ratifié.

UNION EUROPÉENNE...

Les textes (requérant l'unanimité de ratification des EM) sont le TUE, version Nice, art 49 et le projet de Constitution, art III-443. 3 ; voir aussi déclaration 30 qui prévoit que quand 80% des EM (soit actuellement 22 EM) auront ratifié, le Conseil européen « se saisit » de la question.

Les referendums négatifs en France et aux Pays-Bas, pourquoi ?

En France

Une morosité généralisée : contre la mondialisation/les délocalisations/la proposition de directive Bolkestein sur la libéralisation des services, crainte des élargissements futurs et du 'plombier polonais'.

Faiblesse de la campagne présidentielle pour le Oui.

Erreur tactique du président Chirac qui avait cru rassembler derrière lui dans un referendum l'ensemble de l'opinion comme en 2002, alors que les socialistes lui sont défavorables (rappel de mai 2002 où dans un duel Chirac/Le Pen (extrême droite), le candidat socialiste Jospin arrivé troisième étant exclu du deuxième tour, le Président Chirac avait alors récolté 80% des voix, y compris celles des socialistes).

Une campagne pour le Non, excessive et mensongère, la plus grande confusion.

Illogisme crétin des agriculteurs qui, les plus favorisés par la PAC, se sont tirés une balle dans le pied et risquent de ne pas l'emporter au paradis.

Aux Pays-Bas

Non satisfaction de la politique d'immigration de l'UE, affaire Theo van Gogh, un cinéaste très populaire assassiné par un jeune islamiste.

Mécontentement contre la charge budgétaire (PAC et rabais Thatcher) prétendue exagérée au détriment des PB.

Sans doute pourrait-on prétendre que les *deux EM négativistes* n'ont pas répondu à la question posée, mais ont exprimé un ras-le-bol contre l'Union : même à côté de la question, leur expression n'en est pas moins décevante, voire inquiétante, tout au plus peut-on dire que la Communauté et l'Union en ont vu bien d'autres !

Sept EM n'ont pas encore achevé leur processus de ratification: Royaume Uni, Irlande, Pologne, République tchèque, Suède, Danemark, Portugal.

II. Vers une solution : le dégel et le calendrier

Les précédents de non ratification : en 1992, traité de Maastricht, referendum négatif au Danemark et en 1999, traité d'Amsterdam, referendum négatif en Irlande ; dans les deux cas des consultations avec adoption de résolutions de nature « cosmétique » permettent de donner satisfaction à l'EM ayant voté négativement.

Rappel de la procédure en cas d'adoption par plus de 80% des EM (voir projet de Constitution, art III-443.3 et déclaration 30 et *supra* sous III A).

Le Conseil européen des 16-17 juin 2005 prévoit une pause de réflexion jusqu'en juin 2006.

Le Conseil européen des 15-16 juin 2006 : un certain dégel des travaux, avec un calendrier serré pour 2007-2009, des responsabilités confiées au couple franco-allemand, la présidence allemande, la Chancelière Angela Merkel, ferait en juin 2007 des propositions de modifications ou adaptations (y compris dans l'appellation de Constitution ; a-t-on besoin d'une Constitution ou seulement d'un traité, car les éléments conventionnels sont encore très importants), puis au 2^{ème} semestre 2008, la présidence française, qui ? , tacherait d'achever les travaux pour permettre en mai 2009 l'élection quinquennale du PE selon les nouvelles règles ; en outre une campagne de résultats concrets est prévue pour réconcilier les citoyens et l'Union.

Eventuelles éléments : d'aucuns voudraient un « allègement » de la Troisième partie du projet de Constitution qui, concernant des règles matérielles de fonctionnement de l'Union, ne serait pas « digne de figurer » telle quelle dans une Constitution, laquelle ne devrait pas inclure de telles règles matérielles (d'autres sont très opposés à un tel allègement qui mutilerait les textes de base) ; d'autres préconisent l'abandon de la dénomination de Constitution.

« Parlant selon mes intimes convictions, je ne suis pas sûr que l'Union soit mûre pour une Constitution et en ait véritablement besoin déjà ; sans doute l'actuel projet assure-t-il un bon ancrage démocratique ; la co-décision PE/Conseil est un succès, aussi ai-je voté OUI en mai 2005 ; mais l'Union n'est pas assez stable dans son système, elle requiert pour longtemps encore une 'révision quinquennale' de son système, ce qui est contraire à l'idée de Constitution qui, - tout en permettant des révisions - devrait reposer sur des normes d'essence permanente et stable. Par ailleurs - je rappelle -, si on 'allégeait' la Constitution de sa Troisième partie, le texte perdrait toute sa signification juridique qui est d'établir entre les EM, avec suffisamment de clarté et de précisions, un marché unique et des politiques communes d'intégration ; si cela n'était pas assuré, que voterai-je en 2008-9... »?