

LE TRAITÉ CONSTITUTIONNEL DE LA CONVENTION POUR L'EUROPE

Franklin Dehousse et Wouter Coussens

CRISP | « [Courrier hebdomadaire du CRISP](#) »

2003/23 n° 1808-1809 | pages 7 à 57

ISSN 0008-9664

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2003-23-page-7.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour CRISP.

© CRISP. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Courrier hebdomadaire

n° 1808-1809 ? 2003

Le Traité constitutionnel de la
Convention pour l'Europe : un nouveau
pas pour l'intégration européenne ?

Franklin Dehousse
Wouter Coussens

Centre de recherche et d'information socio-politiques
CRISP

CENTRE DE RECHERCHE ET D'INFORMATION
SOCIO-POLITIQUES – CRISP

Président : Xavier Mabilie
Directeur général : Vincent de Coorebyter
Secrétaire général : Pierre Blaise
Rédacteur en chef : Étienne Arcq

Équipe de recherche :
Étienne Arcq, Pierre Blaise, Vincent de Coorebyter,
Caroline Sägesser, Anne Vincent, Marcus Wunderle

Conseil d'administration :

Pierre Arcq, Jacques Brassinne de La Buissière (*vice-président*), Camille Deguelle, Franklin Dehousse (en congé), Francis Delpérée, Hugues Dumont, Jacques Emond, Jules Gérard-Libois (*président fondateur*), José Gotovitch, Nadine Gouzée, Serge Govaert, Maurice-Pierre Herremans (*président honoraire*), Luc Huysse, Laura Iker, Alexis Jacquemin, Micheline Jamouille, Malou Julin, Xavier Mabilie (*président*), Roland Michel (*administrateur gérant*), Pierre Reman, Guy Spitaels, Robert Tollet (*vice-président*), Els Witte, Paul Wynants

COURRIER HEBDOMADAIRE

Le numéro simple : 6,90 euros – Le numéro double : 12,40 euros
Abonnement : 235,00 euros
(TVA comprise)

Place Quetelet, 1A – 1210 Bruxelles – Tél.: 02/211 01 80
Banque : 310-0270551-07 – CCP : 000-0065824-58
Site web : www.crisp.be

Le *Courrier hebdomadaire* bénéficie des remarques et suggestions de l'équipe de recherche du CRISP. Les projets de textes sont également soumis à la lecture de spécialistes extérieurs à l'équipe de recherche, et qui sont choisis en fonction des sujets traités.
Le *Courrier hebdomadaire* est membre de l'Association des revues scientifiques et culturelles (ARSC).

Éditeur responsable : V. de Coorebyter, Place Quetelet, 1A – 1210 Bruxelles

Tous droits de traduction, d'adaptation ou de reproduction par tous procédés, y compris la photographie et le microfilm, réservés pour tous pays
ISSN 0008 9664

Table des matières

INTRODUCTION	7
1. LE PROCESSUS D'ÉLABORATION	9
1.1. Le précédent de la Convention de 2000 sur les droits fondamentaux	9
1.1.1. L'organisation de la Convention sur les droits fondamentaux	9
1.1.2. Les résultats	10
1.2. Les différences avec la Convention sur l'avenir de l'Europe	10
1.2.1. La plus faible autonomie de la Convention de 2002	10
1.2.2. Un développement propre	11
2. LE PROJET DE TRAITÉ CONSTITUTIONNEL	13
2.1. Les principes de base	14
2.1.1. La personnalité juridique	14
2.1.1.1. Une personnalité juridique unique pour l'Union	14
2.1.1.2. L'abolition des piliers	15
2.1.2. Les compétences	15
2.1.2.1. La création de catégories de compétences	16
2.1.2.2. La répartition des compétences entre les catégories	16
2.1.2.3. La clause des pouvoirs implicites	17
2.1.3. La subsidiarité	18
2.1.3.1. Un contrôle ex ante : le système d'alerte précoce	18
2.1.3.2. Un contrôle ex-post : le recours à la Cour de justice	19
2.1.4. La coopération renforcée	20
2.1.4.1. La réduction du nombre de procédures	20
2.1.4.2. Une participation initiale soumise à des conditions	20
2.1.4.3. L'extension à la politique étrangère et de défense	21
2.1.4.4. Une clause passerelle pour changer le mode de prise de décision	21
2.1.4.5. Un seuil plus élevé pour mettre en œuvre une coopération renforcée	21
2.1.5. La vie démocratique de l'Union	22
2.1.5.1. Une initiative populaire européenne	22
2.1.5.2. La transparence des travaux du Conseil	22
2.2. Les droits fondamentaux	22
2.2.1. La consécration de la Charte de droits fondamentaux dans le Traité constitutionnel	22
2.2.1.1. L'incorporation de la Charte en tant que deuxième partie de la Constitution	23
2.2.1.2. L'instauration de dispositions limitatives	23
2.2.1.3. L'inflexibilité des droits fondamentaux de l'Union	23
2.2.2. L'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme	24
2.3. Les institutions	24
2.3.1. Le Conseil européen	24
2.3.1.1. La présidence stable du Conseil européen	24
2.3.1.2. Un rôle déterminant dans plusieurs décisions	26
2.3.2. Le Conseil	26
2.3.2.1. Les formations du Conseil	26
2.3.2.2. La présidence du Conseil	27
2.3.2.3. La réforme de la formule de la majorité qualifiée	28
2.3.2.4. L'extension du vote à la majorité qualifiée	28

2.3.3. La Commission	30
2.3.3.1. La nomination du président de la Commission	30
2.3.3.2. L'accroissement des pouvoirs du président	30
2.3.3.3. La composition de la Commission	30
2.3.3.4. Les pouvoirs de la Commission	32
2.3.4. Le Parlement européen	32
2.3.4.1. La composition du Parlement européen	32
2.3.4.2. Les pouvoirs du Parlement européen	32
2.3.5. Le ministre des Affaires étrangères	33
2.3.5.1. La nomination du ministre des Affaires étrangères	33
2.3.5.2. Les pouvoirs du ministre des Affaires étrangères	33
2.3.6. La Cour de justice	34
2.3.6.1. L'organisation de la Cour de justice	34
2.3.6.2. L'élargissement de la compétence	35
2.3.6.3. L'accès des individus à la Cour de justice européenne	35
2.4. Les politiques	36
2.4.1. Les politiques externes	36
2.4.1.1. La PESC	36
2.4.1.2. La politique européenne de sécurité et de défense commune	36
2.4.1.3. La politique commerciale commune	38
2.4.1.4. La représentation externe de l'Union	38
2.4.1.5. L'espace de liberté, de sécurité et de justice	39
2.4.2. L'Union économique et monétaire	40
2.4.2.1. Une efficacité accrue du processus de coordination économique	40
2.4.2.2. Une singularisation plus grande de l'Eurozone dans le processus de coordination	41
2.4.2.3. La représentation externe de l'Eurozone	42
2.4.3. La politique sociale	42
2.4.4. La fiscalité	43
2.5. Les instruments	43
2.5.1. Les instruments normatifs	43
2.5.1.1. Les instruments législatifs	44
2.5.1.2. Les instruments non législatifs	44
2.5.1.2.1. Les actes non législatifs pris directement sur la base de la Constitution	44
2.5.1.2.2. Les règlements délégués	45
2.5.1.2.3. Les instruments exécutifs	45
2.5.2. La méthode ouverte de coordination	45
2.5.3. Les instruments financiers	46
2.5.3.1. Les ressources propres	46
2.5.3.2. Le cadre pluriannuel	46
2.5.3.3. Le budget annuel	47
2.6. Un traité constitutionnel, non une constitution	47
2.6.1. La forme d'une constitution, la réalité d'un traité	47
2.6.2. L'entrée en vigueur du Traité	47
2.6.3. Les futures révisions du Traité	48
2.6.3.1. Le processus décisionnel	48
2.6.3.2. La procédure de négociation	49
2.6.4. Le retrait volontaire des États membres	50

3. LES ENSEIGNEMENTS DE LA CONVENTION	51
3.1. Le changement de méthode : l'utilité et les limites de la méthode de la Convention	51
3.1.1. La Convention est une méthode utile pour préparer des révisions de traité, mais des réformes s'imposent	51
3.1.2. Des incertitudes énormes subsistent quant au résultat de la Convention	52
3.1.3. Des contradictions énormes subsistent	53
3.1.4. La discordance entre petits et grands États membres est approfondie	53
3.2. Le changement et la continuité dans le résultat : la place du Traité constitutionnel dans la séquence des révisions	54
3.2.1. La réforme institutionnelle la plus importante depuis 1957	54
3.2.2. Une simplification plutôt limitée	55
3.2.3. Une démocratisation incomplète de l'Union	55
3.3. Un très faible renforcement de l'exécutif	55
CONCLUSIONS : LA CONTINUITÉ DANS LE CHANGEMENT	57

INTRODUCTION

Le projet de Constitution européenne élaboré par la Convention sur l'avenir de l'Europe¹ constitue à plusieurs égards une novation dans l'histoire des traités européens. Il porte un titre particulier. Il a été élaboré par un processus original. Il introduit une série de nouveautés institutionnelles importantes. Il propose une refonte complète du système des institutions européennes.

Pour évaluer l'impact précis de ce projet, il convient de revisiter les origines de la Convention. Les conférences intergouvernementales (CIG) ayant mené aux traités d'Amsterdam et de Nice avaient clairement indiqué le rendement déclinant de cette méthode². Cela a incité les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union européenne (UE) à envisager de nouvelles méthodes pour préparer la révision des traités européens. En décembre 2001, le Conseil européen de Laeken a décidé de mettre en place une Convention à cet effet³. Certes, il avait été inspiré par le succès de la Convention de 2000 ayant mené à l'adoption de la Charte des droits fondamentaux.

La Convention sur l'avenir de l'Europe, lancée en février 2002, apporte des changements substantiels au processus traditionnel de révision des traités européens, même si elle l'allonge davantage qu'elle le réforme⁴. La rédaction des projets incombe désormais à une assemblée composée majoritairement de parlementaires, et non un groupe diplomatique. Par ailleurs, cette négociation a marqué un autre changement essentiel dans la mesure où, pour la première fois depuis 1957, la négociation envisageait une refonte entière de la structure des traités ainsi que du cadre institutionnel. Cela a rendu la rédaction du texte, ainsi que celle d'un commentaire d'ailleurs, beaucoup plus difficile.

Dans une première partie, nous analyserons le processus d'élaboration du Traité constitutionnel de la Convention. Nous reviendrons sur le précédent de la Convention de 2000 sur les droits fondamentaux et examinerons les différences avec la Convention sur l'avenir de l'Europe. Dans une deuxième partie, nous analyserons le contenu du projet de traité constitutionnel, en indiquant les changements les plus importants dans

F. Dehousse est juge au tribunal de première instance des Communautés européennes, assesseur des recherches européennes à l'Institut royal des relations internationales et professeur à l'ULg. W. Coussens est chercheur à l'Institut royal des relations internationales. Le présent commentaire n'engage en rien les institutions auxquelles les auteurs appartiennent.

¹ Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe adopté par la Convention européenne le 13 juin et 10 juillet 2003, remis au président du Conseil européen à Rome, 18 juillet 2003, JO C 169 – 18 juillet 2003.

² Cf. F. DEHOUSSE, « Le traité d'Amsterdam : un mélange de modestie et de complexité », *Journal des tribunaux*, 1997, pp. 721-730 ; F. DEHOUSSE, « Le traité de Nice : un tournant fondamental dans l'histoire de l'intégration européenne », *Journal des tribunaux*, 2001, pp. 409-413.

³ Cf. F. DEHOUSSE, « Le débat sur l'avenir de l'Europe et la Déclaration de Laeken », *Journal des tribunaux*, 2002, pp. 297-301.

⁴ Cf. sur l'organisation et les procédures, C. BARBIER, « La Convention européenne – Genèse et premiers résultats », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1776-1777, 2002 ; J. SHAW, P. MAGNETTE, L. HOFFMANN and A. BAUSILI, *The Convention on the future of Europe – Working towards an EU Constitution*, London, Federal Trust, 2003. Sur les résultats des premiers mois, cf. F. DEHOUSSE et W. COUSSENS, « La Convention sur le futur de l'Europe : un État des lieux », *Journal des tribunaux*, 2003, pp. 237-241.

des différents domaines de l'UE. Ceci nous permettra de tirer, dans une troisième partie, des enseignements de la Convention, tant sur la méthode même que sur son résultat. On débouchera alors sur une tentative d'évaluation globale de la Convention et du projet de traité constitutionnel.

1. LE PROCESSUS D'ÉLABORATION

La mise en place d'une Convention sur l'avenir de l'Europe constitue une innovation très importante dans le processus traditionnel de révision des traités européens. Dans la Déclaration de Laeken, le Conseil européen s'est inspiré du succès d'une première Convention, établie en 1999 afin d'élaborer la Charte des droits fondamentaux de l'Union. Toutefois, il a modifié certains éléments importants de la procédure. Il est dès lors utile de comparer les travaux de ces deux Conventions afin d'en tirer des enseignements pour le futur.

1.1. LE PRÉCÉDENT DE LA CONVENTION DE 2000 SUR LES DROITS FONDAMENTAUX

1.1.1. L'organisation de la Convention sur les droits fondamentaux

Lors de sa réunion de Cologne en 1999, le Conseil européen a décidé d'élaborer une Charte des droits fondamentaux devant définir les droits fondamentaux en vigueur au niveau de l'Union de manière à leur donner une plus grande visibilité. L'élaboration du projet de Charte a été confiée à une instance *ad hoc*, composée de 62 membres issus de quatre groupes : quinze représentants des chefs d'État et de gouvernement des États membres, un représentant de la Commission, seize membres du Parlement européen et trente membres des parlements nationaux.

Lors de sa première réunion formelle, cette instance a pris le nom de « Convention ». Comme le Conseil européen avait convenu que les membres de la Convention éliraient eux-mêmes leur président en leur sein, ceux-ci choisirent R. Herzog. Ce président a exercé une influence notable. Il a été à l'origine de la doctrine selon laquelle la Convention rédigerait son projet *comme si* elle devait un jour acquérir un caractère contraignant. Par ailleurs, concernant la prise de décision, il s'est prononcé en faveur de la règle de consensus, qui a finalement prévalu après quelques tentatives de votes majoritaires⁵.

Le « présidium » de la Convention, composé de son président, de trois vice-présidents (issus respectivement des représentants du Parlement européen, des parlements nationaux et du Conseil) et du représentant de la Commission, a joué un rôle central dans la rédaction de la Charte. Le présidium a été assisté à cette fin par une *task-force* qui assumait la fonction de secrétariat. Ces deux instances avaient la responsabilité de la rédaction des avant-projets ainsi que des versions successives amendées, ce qui leur a permis d'exercer une influence primordiale. La prise de décision par consensus, tel que défini par le présidium, a renforcé davantage cette influence.

⁵ F. DELOCHE-GAUDEZ, « La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux. Une méthode d'avenir ? », *Notre Europe Études et Recherches*, n° 15, décembre 2001.

1.1.2. Les résultats

En dépit du scepticisme initial, la Convention a pu achever ses travaux dans le court délai imposé, en présentant à la quasi-unanimité un texte clair et ambitieux. Quoique censée mener une consolidation à droit constant, elle a cependant inclus quelques droits nouveaux afin de répondre aux évolutions récentes de la matière. Des clauses dites horizontales ont été introduites, dont certaines limitent l'impact de la Charte au cas où celle-ci serait dotée de force juridique.

Le Conseil européen de Nice a approuvé en 2000 le projet de la Charte sans le modifier. La Charte des droits fondamentaux a alors été solennellement proclamée par la Commission, le Conseil et le Parlement européen, sans pour autant lui accorder une force juridique. La rapidité avec laquelle le Conseil (européen), le Parlement et la Commission ont adopté le projet de la première Convention témoigne de la qualité du travail de celle-ci.

1.2. LES DIFFÉRENCES AVEC LA CONVENTION SUR L'AVENIR DE L'EUROPE

Lorsqu'il a mis sur pied la Convention sur l'avenir de l'Europe, le Conseil européen de Laeken a très clairement voulu éviter certaines évolutions intervenues dans le contexte de la première Convention. Il est intéressant d'examiner les restrictions qu'il a apportées dans ce processus.

1.2.1. La plus faible autonomie de la Convention de 2002

Le mandat de la Convention établie par la Déclaration de Laeken – préparer la nouvelle conférence intergouvernementale (CIG) – différait à l'évidence de celui de la première. Au lieu d'un travail de codification à droit constant, la deuxième Convention devait se pencher sur un vaste éventail de questions sensibles sur l'avenir de l'Union, telles qu'élaborées dans la Déclaration de Laeken. Ces questions étaient beaucoup plus nombreuses. Elles étaient aussi, pour certaines d'entre elles, beaucoup plus contentieuses.

Ces éléments expliquent l'ambiguïté du Conseil européen. Dans un sens, la convocation d'une Convention représentait une tentative évidente d'ouvrir la procédure de révision des traités à d'autres acteurs. En outre, le Conseil européen a sensiblement élargi les thèmes désignés à Nice⁶, de sorte que la Convention a reçu en pratique le mandat d'examiner toutes les questions qu'elle considérait importantes pour l'avenir de l'Union.

Dans l'autre sens, au vu du grand nombre de questions importantes à traiter, le Conseil européen a voulu encadrer par avance de manière stricte le fonctionnement de la

⁶ La Déclaration 23 sur l'avenir de l'Europe annexée au Traité de Nice prévoyait que la CIG devrait se pencher «entre autres» sur le statut de la Charte des droits fondamentaux, la simplification des traités, le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne et la délimitation plus précise des compétences entre l'Union et les États membres.

Convention. Dès lors, l'autonomie de la deuxième Convention dans son organisation a été beaucoup plus réduite que celle de la première⁷. Le Conseil européen a défini des règles d'organisation parfois très détaillées. Il a désigné le président et les deux vice-présidents. Il a appelé le président à présenter un rapport oral sur l'état d'avancement des travaux à chaque Conseil européen. Il a déterminé une nouvelle structure pour le présidium, composé cette fois de douze membres : le président, les vice-présidents et neuf membres issus des quatre composantes, dont trois des gouvernements.

Le Conseil européen a aussi entendu minimiser la valeur de référence du texte final, en le considérant comme une simple contribution parmi d'autres. Il a d'ailleurs prévu la possibilité de proposer différentes options en l'absence d'un consensus.

Par ailleurs, d'autres changements s'expliquent par le nouveau contexte. Il faut ainsi souligner le quasi-doublement du nombre d'acteurs représentés dans la Convention à la suite notamment de l'adjonction des représentants des États candidats. Ces derniers pouvaient participer aux délibérations sans toutefois pouvoir s'opposer au consensus à dégager entre les États membres. Ce doublement, et l'hétérogénéité plus grande qui en a résulté, a compliqué davantage la gestion de la Convention.

1.2.2. Un développement propre

Les efforts d'endiguement du Conseil européen n'ont eu qu'un effet partiel. La Convention a perçu son devoir de manière large et ambitieuse. Malgré son mandat plus large et sa composition presque doublée, elle a connu un développement propre remarquable, qui a mené ses travaux à aboutir à un résultat « inespéré », comme l'ont dit de nombreux responsables. Le projet de la Convention n'aurait en effet jamais pu sortir d'une conférence intergouvernementale (CIG). Cela dit, ce résultat positif ne devrait pas occulter les aspects moins positifs de la Convention (cf. infra).

A l'instigation de son président, la Convention a vite compris que, pour exercer une influence réelle sur la CIG, elle devait produire un traité constitutionnel sans options, adopté au consensus. Elle a exclu le recours au vote, au motif qu'il ne s'agissait pas d'une assemblée parlementaire⁸. Par ailleurs, elle a considéré qu'elle pouvait traiter toutes les questions nécessaires, même celles qui n'étaient pas mentionnées dans la Déclaration de Laeken.

Comme la première Convention, la Convention sur l'avenir de l'Europe a organisé ses travaux en trois phases : une phase d'écoute, une phase d'étude et une phase de rédaction. La phase d'étude se distinguait de la première Convention par la constitution de groupes de travail. Compte tenu du mandat plus large, la création de tels groupes pour examiner des questions spécifiques constituait un préalable indispensable. L'absence de groupes de travail sur certaines questions, institutionnelles pour la plupart, a par la suite diminué la qualité des textes.

⁷ J. SCHOENLAU, *Conventional wisdom? Comparing deliberative interaction in the European Conventions Mark I and II*. (<http://www.arena.uio.no/cidel/workshopZaragoza/JSchonlau.pdf>).

⁸ Néanmoins, le présidium lui-même a eu recours à des votes lors de ses propres réunions.

Ainsi, la plupart des sujets ont toujours été traités de la même façon. Après un débat initial en séance plénière, un groupe de travail préparait, sur base des documents du secrétariat, un rapport. Ce dernier faisait l'objet d'une nouvelle discussion en plénière. Sur base de ce rapport, et tenant compte des réactions de la plénière, le présidium proposait alors un avant-projet, qui pouvait être amendé par tous les conventionnels. Enfin, après examen de tous les amendements sur les différents projets consécutifs, le présidium proposait un texte définitif. Toutefois, ce scénario n'a malheureusement pas été suivi pour les questions institutionnelles. Le traitement de celles-ci a été remis à la fin des travaux, et elles n'ont été ni préparées, ni débattues sérieusement.

La fin de la Convention a été plutôt chaotique, et la perspective d'une échéance imminente, combinée à la recherche douloureuse d'un compromis sur les questions institutionnelles, a certes affecté négativement la qualité de rédaction du projet, et notablement la partie sur les institutions. La présentation tardive des textes sur les institutions et de la dernière version des textes a limité le débat au sein de la plénière, renforçant ainsi davantage le pouvoir du présidium. Ceci réduit évidemment la légitimité du projet final.

Étant donné le nombre de membres, la négociation a vu l'apparition d'un nombre accru d'alliances⁹. À la fin, les différents groupes composant la Convention ainsi que les familles politiques ont joué un rôle prépondérant. Le clivage le plus important était entre « supranationalistes » et « intergouvernementalistes ». Le débat institutionnel a vu la réémergence du clivage entre petits et grands États membres déjà si apparent à Nice. Les clivages riche/pauvre et gauche/droite étaient moins manifestes et n'ont joué que pour des sujets spécifiques. Un *clash* entre les membres actuels et futurs ne s'est pas vraiment produit. Les États candidats à l'adhésion ont vite appris à se positionner sur l'échiquier des négociations européennes.

⁹ Pour une analyse globale : B. CRUM, « Politics and power in the European Convention », *Politics* (à paraître).

2. LE PROJET DE TRAITÉ CONSTITUTIONNEL

La Convention sur l'avenir de l'Europe a élaboré un projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe¹⁰. Ce traité devrait abroger le Traité instituant la Communauté européenne et le Traité sur l'Union européenne, aussi bien que les actes et traités qui les ont complétés ou modifiés. Le Traité constitutionnel, remplaçant les traités abrogés, comprend quatre parties. La première partie contient les dispositions à caractère « constitutionnel ». La Charte des droits fondamentaux constitue la deuxième partie (la première et la deuxième partie réunies ont parfois été désignées comme « la constitution » proprement dite). La troisième partie, la plus longue, couvre les politiques de l'Union, et contient des dispositions spécifiques sur leur mise en œuvre. Elle reprend l'essentiel des dispositions des traités actuels. La quatrième et dernière partie contient les dispositions générales et finales. Il n'y a pas une hiérarchie entre ces parties, chaque partie bénéficiant de la même force juridique. Le Traité constitutionnel a été assorti de cinq protocoles et trois déclarations.

Ceci constitue une certaine simplification comparée au « patchwork » actuel de traités et d'annexes, bien que le résultat final reste sans aucun doute complexe et difficile à comprendre pour le citoyen moyen. L'objectif de simplification, en tout état de cause, doit être pris avec modestie. Tous les textes fondamentaux des États modernes se caractérisent par une relative complexité.

Il existe au moins deux façons de présenter ce projet de traité. La première suit la structure du nouveau texte. La deuxième présente les changements par rapport à la situation existante. Cette voie présente l'avantage de mieux mesurer la signification politique du Traité constitutionnel. Elle a par conséquent été retenue ici. Nous examinerons successivement quelques principes de base de l'Union européenne, les droits fondamentaux, les institutions, les politiques, les instruments et finalement la nature du traité lui-même avec les problèmes connexes, en indiquant pour chaque domaine les changements les plus importants¹¹. Cette approche permet de mettre davantage en exergue l'importance relative du changement et de la continuité dans le projet.

Il convient de souligner ici que le Traité constitutionnel élaboré demeure un projet. Il sert de base de travail pour la Conférence intergouvernementale ouverte à Rome au début octobre 2003, laquelle prendra les décisions finales. Le Conseil européen de Thessalonique a en effet décidé que le texte du projet de traité constitutionnel était « une bonne base de départ » pour la CIG¹².

¹⁰ Dorénavant appelé Traité constitutionnel.

¹¹ Quelques commentaires excellents : K. HUGHES, « A dynamic and democratic EU or muddling through again ? Assessing the EU's draft Constitution », *Federal Trust Constitutional on-line essays*, 25/03; M. DOUGAN, « The Convention's draft constitutional treaty : a 'tidying-up exercise' that needs some tidying up of its own », *Federal Trust constitutional online essays*, n° 28/03 (2003); P. VAN GRINSVEN, J. ROOD, « Het institutionele evenwicht na de conventie », *Internationale Spectator*, September 2003.

¹² Cf. les conclusions du Conseil européen de Thessalonique (20 juin 2003).

2.1. LES PRINCIPES DE BASE

2.1.1. La personnalité juridique

Au sein de la Convention, le débat sur la personnalité juridique de l'Union est resté quelque peu obscur. Il reposait sur une confusion entre trois sujets différents : la personnalité juridique de l'UE dans les États membres, la personnalité juridique de l'UE dans ses relations externes et l'abandon du système des trois piliers créé par le Traité de Maastricht¹³. La Convention a apporté peu de changements dans les deux premiers sujets et des changements partiels dans le troisième.

2.1.1.1. Une personnalité juridique unique pour l'Union

À la différence de la Communauté européenne et d'Euratom, l'Union européenne n'est actuellement pas dotée d'une personnalité juridique explicite. Néanmoins, le Traité d'Amsterdam avait reconnu une personnalité juridique « implicite » à l'Union pour ce qui concerne sa capacité de conclure des accords internationaux.

La Convention a rapidement convenu que l'Union obtiendrait une personnalité juridique explicite, qui absorberait celle de la Communauté européenne¹⁴. Ainsi, l'Union deviendra un sujet reconnu à part entière dans les États membres ainsi que dans le droit international, remplaçant à cette fin la Communauté européenne. Ceci augmenterait la transparence et l'efficacité (notamment concernant la négociation des accords dits « mixtes ») et assurera la sécurité juridique.

Ce changement ne constitue certainement pas la révolution copernicienne parfois décrite. L'Union possédait déjà une capacité limitée pour conclure des accords internationaux. De plus, une personnalité juridique unique ne mène pas directement à une représentation unique de l'Union à l'étranger. Une telle représentation requiert que des pouvoirs de représentation externes soient accordés par les États membres à l'Union. Les résultats à cet égard apparaissent plutôt maigres¹⁵.

Par ailleurs, il convient de souligner que le projet de la Convention laisse survivre le traité Euratom. Un protocole a prévu l'application des règles institutionnelles du Traité constitutionnel, tout en laissant subsister l'essentiel des dispositions existantes, y compris la personnalité juridique séparée d'Euratom¹⁶. Ceci constitue évidemment une exception fondamentale au principe de la personnalité juridique *unique*. La relation future entre l'Union refondée et Euratom reste quelque peu obscure.

¹³ Les Communautés européennes, la Politique étrangère et de sécurité commune et la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

¹⁴ Art. 6

¹⁵ Cf. § 6.1.4.

¹⁶ Protocole portant modification du traité Euratom.

2.1.1.2. *L'abolition des piliers*

La Convention a considéré la fusion des traités comme la conséquence logique de la personnalité juridique unique. Il aurait en effet été bizarre, et peu efficace, qu'une seule organisation internationale soit régie par des traités différents. Ainsi, le débat sur la personnalité juridique a ouvert la voie à l'adoption d'un projet de traité constitutionnel unique remplaçant les traités actuels (hormis le traité Euratom). Il convient de souligner que rien n'a été proposé quant aux nombreux protocoles et actes annexés aux traités actuels. Même si elles ne rouvrent pas beaucoup de thèmes de négociation, l'aménagement de celles-ci constituera une mission importante pour la CIG.

Par ailleurs, la Convention a conclu que, suite à la fusion des personnalités juridiques et des traités, le maintien de la structure en piliers, établie par le traité de Maastricht, deviendrait anachronique. Il a donc été proposé de l'abandonner, même si des procédures spéciales continuent à s'appliquer pour certains domaines. Cette remarque vaut particulièrement pour la politique étrangère, où l'abandon du système des piliers apparaît largement comme un subterfuge.

2.1.2. Les compétences

Les compétences de la CE/UE ont grandi d'une façon plutôt accidentelle. Au début, elles se concentraient sur le marché commun et ses aspects collatéraux. Plus tard, de nouvelles compétences ont été ajoutées dans le cadre de compromis politiques (environnement, justice, politique sociale, etc.), et souvent avec des modalités restrictives diverses. Cette évolution graduelle a abouti à une organisation complexe des compétences dans les traités, difficile à comprendre et parfois même à gérer.

Cette complexité a aussi suscité la crainte, notamment de certains *Länder* allemands, de voir l'Union européenne étendre continuellement ses compétences au détriment des États membres (et des régions). Cependant, cette crainte d'empiètement constitue plus un sentiment qu'une réalité. Dans différents domaines, le rôle de l'Union a été strictement limité et des mesures fondamentales sont restées rares jusqu'à présent. En outre, même quand l'empiètement apparaît réel, il n'intervient certainement pas de façon occulte, car le Conseil reste le centre final de décision. Enfin, la Cour de justice conserve un pouvoir de contrôle sur d'éventuels excès. Elle l'a d'ailleurs utilisé à l'occasion¹⁷. Par ailleurs, il importe de noter que beaucoup de plaintes sur la dérive présumée des compétences sont en fait liées au marché intérieur, donc au « noyau dur » des compétences de l'Union, la où elles apparaissent par conséquent les moins discutables.

En tout état de cause, cette crainte d'un empiètement a provoqué des appels pour une *Kompetenzabgrenzung*, c'est-à-dire une fixation irrévocable et précise des compétences de l'Union et ses États (le recours à un vocable allemand met en évidence l'influence importante des *Länder* allemands dans ce débat). Pareille réforme présente toutefois des dangers importants. Pour préserver l'adaptabilité de la construction européenne, il reste

¹⁷ Arrêt du 5 octobre 2000, Allemagne/Parlement et Conseil (C-376/98, Rec. P. I-8419), concernant la légalité de la directive relative à la publicité pour les produits de tabac.

crucial de permettre à l'Union de réagir à de nouveaux développements, spécialement dans les matières liées au cœur de ses attributions. De plus, après examen détaillé, une telle délimitation semble difficile à réaliser dans les faits. Il est très difficile de définir d'une façon détaillée quel sujet devrait être traité à quel niveau¹⁸. En réalité, le problème reste limité, car la plupart des compétences sont partagées entre l'UE et les États membres¹⁹.

2.1.2.1. La création de catégories de compétences

Au vu de ces difficultés, la Convention a préféré ne pas s'embarquer dans une redéfinition complète du système. Elle a préféré se limiter à une clarification. À cette fin, la Convention a défini trois catégories de compétences : des compétences exclusives, des compétences partagées et des compétences complémentaires. Cette apparente simplicité a toutefois été compliquée, on va le voir, par la création de catégories exceptionnelles.

Chaque catégorie de compétence a fait l'objet d'une définition précise. Dans les domaines où l'Union possède une compétence exclusive, elle seule peut légiférer et adopter des actes juridiquement obligatoires, les États membres ne pouvant le faire que s'ils sont habilités par l'Union ou pour mettre en œuvre des actes adoptés par celle-ci²⁰. Dans les domaines où l'Union détient une compétence partagée avec les États membres, l'Union et les États membres ont le pouvoir de légiférer et d'adopter des actes juridiquement obligatoires. Les États membres l'exercent dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne ou a décidé de cesser de l'exercer²¹. Enfin, dans certains domaines, l'Union a compétence pour mener des actions en vue d'appuyer, de coordonner ou de compléter l'action des États membres, sans que ceux-ci renoncent à leur compétence dans ces domaines²².

Le système reste plutôt flexible. Au lieu de définir des listes précises pour chaque catégorie de compétences, la catégorie des compétences partagées a été qualifiée de catégorie « résiduelle ». En outre, la Convention n'a pas établi un lien direct entre les catégories de compétence et les types d'instruments à utiliser. Un tel lien aurait réduit fortement l'adaptabilité de l'Union. Enfin, l'étendue et les modalités d'exercice des compétences sont déterminées par les dispositions spécifiques à chaque domaine dans la partie III du Traité constitutionnel.

2.1.2.2. La répartition des compétences entre les catégories

L'attribution des différentes compétences dans les catégories respectives correspond largement à un statu quo, en dépit de quelques changements.

¹⁸ G. DE BURCA, B. DE WITTE, *The delimitation of powers between the EU and its Member States*, EUI RSC Policy paper on constitutional reform 2001/03 (<http://www.iue.it/RSCAS/e-texts/CR200103.pdf>).

¹⁹ S. WEATHERILL, « Compétence », in B. DE WITTE (ed.), *Ten reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, EUI RSCAS, 2003.

²⁰ Article 11 § 1.

²¹ Article 11 § 2.

²² Article 11 § 5.

Une compétence exclusive²³ a été accordée à l'Union afin d'établir les règles de concurrence nécessaire au fonctionnement du marché intérieur. Par ailleurs, l'Union disposera toujours d'une compétence en matière de politique commerciale commune et de politique monétaire pour les membres de l'eurozone²⁴. Conformément à la jurisprudence actuelle de la Cour de justice²⁵, l'Union aura aussi la compétence exclusive de conclure un accord international lorsque cet accord est prévu dans un acte législatif de l'Union, ou nécessaire pour lui permettre d'exercer sa compétence interne, ou affecte un acte interne de l'Union.

La catégorie de compétences partagées²⁶ constitue la catégorie résiduelle. Toutes les compétences non reprises dans les deux autres catégories tombent dans celle-ci. En réalité, la plupart des compétences sont partagées. Il faut à cet égard signaler que la Convention propose que l'Union ait désormais une compétence en matière d'énergie. Le sujet a toutefois été compliqué parce que la Convention a prévu une forme de compétence partagée « mineure » pour la santé publique, la coopération de développement, la recherche et le développement technologique. L'exercice de ces compétences par l'Union ne peut avoir pour effet d'empêcher les États membres d'exercer les leurs. Ce compromis réduit évidemment la clarté et la cohérence juridique du système.

La Convention a encore réduit la clarté du système en prévoyant des catégories spécifiques pour la coordination des politiques économiques et de l'emploi²⁷ et pour la PESC²⁸. La nature spéciale de ces politiques semble avoir poussé la Convention à les considérer séparément. Puisqu'elles ne tombent pas dans les compétences exclusives ou complémentaires, elles relèvent des compétences partagées, mais assorties d'autres conditions spécifiques.

Les compétences complémentaires dans lesquelles l'Union peut mener des actions en vue d'appuyer, de coordonner ou de compléter l'action des États membres²⁹ apparaissent plutôt limitées. Il s'agit de l'industrie, la santé publique (partiellement), l'éducation, la jeunesse, le sport, la culture et la protection civile. Dans ces secteurs, les actes de l'Union ne peuvent toutefois mener à une harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres.

2.1.2.3. La clause des pouvoirs implicites

La Convention a conservé la clause de pouvoirs implicites de l'actuel article 308 TCE. Cette disposition permet au Conseil de prendre à l'unanimité des mesures appropriées

²³ Article 12.

²⁴ L'Union dispose aussi d'une compétence exclusive dans les domaines de l'Union douanière et de la conservation des ressources biologiques de la mer.

²⁵ Par contre, selon M. Dougan (M. DOUGAN, «The Convention's draft constitutional treaty: a 'tidying-up exercise' that needs some tidying up of its own», *op. cit.*), la codification de la jurisprudence de la Cour est faite d'une manière *simplistic and potentially misleading*.

²⁶ Article 13.

²⁷ Article 14.

²⁸ Article 15.

²⁹ Article 16.

dans des cas où l'action par l'Union est exigée pour atteindre un de ses objectifs et le Traité ne fournit pas les pouvoirs nécessaires³⁰.

Dans le projet de traité, ce mécanisme exige toujours l'unanimité dans le Conseil, ce qui rendra son utilisation plutôt hypothétique dans une Union élargie. Il prévoit maintenant un avis conforme du Parlement européen.

La portée de la clause des pouvoirs implicites a été modifiée. D'une part, sa portée semble élargie, puisqu'il ne requiert plus un lien direct avec le fonctionnement du marché commun. D'autre part, ce mécanisme ne peut mener à une harmonisation dans les domaines où le Traité constitutionnel l'exclut. Il s'agit là d'une restriction additionnelle par rapport à la situation existante. En outre, l'action de l'Union doit paraître nécessaire non seulement pour atteindre les objectifs du traité mais également « dans le cadre des politiques définies à la partie III », ce qui limite sa portée aux étendues des compétences tel que défini dans la troisième partie sur les politiques.

En revanche, plusieurs nouvelles bases juridiques (propriété intellectuelle, protection civile, sport, énergie, etc.) ont été insérées dans le projet de traité. Ces changements devraient limiter la nécessité d'avoir recours à cette clause.

2.1.3. La subsidiarité

Le principe de subsidiarité a été introduit par le Traité de Maastricht de 1992. Il prévoit que la Communauté européenne, dans l'exercice des compétences qu'elle partage avec les États membres, doit se limiter aux mesures pour lesquelles elle présente une plus grande efficacité que les États membres.

Une telle comparaison de l'efficacité d'une intervention publique à différents niveaux apparaît évidemment très difficile à effectuer, car elle dépend d'une appréciation globale sur l'état de l'économie et/ou de la société. Le contrôle de la subsidiarité comprend dès lors un large degré de subjectivité : « *the truth is in the eye of the beholder* ». Par conséquent, la théorie de la subsidiarité constitue une question extrêmement politique, qui se prête mal à une analyse juridique³¹.

2.1.3.1. Un contrôle ex ante : le système d'alerte précoce

La Convention a justement considéré la subsidiarité d'abord comme un principe politique impliquant une marge de discrétion considérable pour les institutions. Par conséquent, elle a jugé que le contrôle *ex-ante* de sa mise en œuvre présentait une nature politique. Aussi, elle a renoncé à un contrôle *ex-ante* juridique.

Elle a également rejeté l'idée de la création d'un nouvel organe permanent ou ad hoc pour ce contrôle politique. En revanche, elle a instauré une procédure spéciale d'alerte précoce, qui permet aux (chambres des) parlements nationaux d'adresser un « avis

³⁰ Article 17.

³¹ Cf. F. DEHOUSSE, « La subsidiarité, fondement constitutionnel ou paravent politique de l'Union européenne ? », in *Liber amicorum E. Krings*, Brussels, Story-Scientia, 1991, pp. 51-59.

motivé » aux institutions de l'Union lorsqu'ils estiment une proposition de la Commission³² non conforme au principe de subsidiarité. Si le nombre des « avis motivés » atteint un certain seuil³³, la Commission est tenue de réexaminer sa proposition. À l'issue de ce ré-examen, la Commission peut décider soit de maintenir sa proposition, soit de la modifier, soit de la retirer. Le monopole d'initiative de la Commission reste ainsi intact.

Ce système laisse encore beaucoup de questions ouvertes. Par exemple, qui peut vérifier si les questions soulevées par les parlements nationaux concernent vraiment des violations du principe de subsidiarité ? Et le seuil est-il atteint aussi au cas où les avis motivés concernent des aspects différents de la proposition ? Toutefois, ce système risque de compliquer et d'allonger davantage le système de décision européen.

Il ne répond par ailleurs que de manière partielle au problème posé. De nombreuses dispositions discutées au titre de la subsidiarité sont en effet introduites dans la législation européenne par le Conseil ou le Parlement européen au cours de la procédure législative. La version antérieure du texte prévoyait également un contrôle par les parlements nationaux à ce stade, mais cette clause a été effacée sur les instances des gouvernements nationaux. Ceci montre l'ambivalence des gouvernements face au principe de subsidiarité.

2.1.3.2. Un contrôle ex-post : le recours à la Cour de justice

La Convention a toutefois estimé que le contrôle de la subsidiarité devait aussi être de nature juridique. Ainsi, le projet de traité constitutionnel permet aux États membres d'intenter un recours pour des violations par un acte législatif du principe de subsidiarité au nom de leur Parlement national ou d'une chambre de celui-ci. Chaque État membre établit dans son ordre juridique propre les modalités de cette transmission par le gouvernement au nom de son Parlement³⁴. Le Comité des régions bénéficie également d'un droit de recours pour des actes requérant sa consultation³⁵.

L'utilité de tels recours peut être mise en doute. Le contrôle juridique apparaît en réalité peu compatible avec un contrôle politique³⁶. La Convention a consacré en réalité l'idée

³² Le mécanisme ne s'applique donc pas aux propositions faites par les États membres. Les propositions faites par les États membres dans le cadre de l'espace de liberté, sécurité et justice sont mentionnées dans le protocole, mais il n'est prévu nulle part que ces États doivent réexaminer leur proposition lorsque le seuil est atteint.

³³ Chaque Parlement national disposerait de deux voix. Dans les parlements bicaméraux, chaque chambre disposerait d'une voix. La Commission doit réexaminer ses propositions quand les avis motivés représentent plus qu'un tiers des voix (un quart pour des propositions faites dans le cadre de l'espace de liberté, sécurité et justice). Cf. le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

³⁴ Dougan remarque que la rédaction de cette provision est ambivalente. Il n'est pas clair si la clause se réfère aux procédures mêmes gouvernant ce droit de recours indirect des parlements nationaux ; ou si cette clause accorde aux États un pouvoir discrétionnaire pour décider si oui ou non ils introduiront des recours au nom de leur Parlement. M. DOUGAN, « The Convention's draft constitutional treaty: a 'tidying-up exercise' that needs some tidying up of its own », *op. cit.*

³⁵ Cf. le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

³⁶ Cf. sur ce thème F. DEHOUSSE, « La subsidiarité, fondement constitutionnel ou paravent politique de l'Union européenne ? », *op. cit.*, pp. 51-59.

que la subsidiarité constituait un principe de nature politique. La difficulté du contrôle juridique ressort du fait que la Cour n'a jamais annulé en dix ans une mesure en raison d'une violation du principe de subsidiarité. En revanche, un tel mécanisme constituera sans nul doute une charge additionnelle pour une Cour déjà surchargée. Il suscite aussi le risque d'un détournement au profit de conflits politiques intérieurs aux États membres.

2.1.4. La coopération renforcée

La coopération renforcée constitue le système permettant à un groupe restreint d'États membres de l'Union d'utiliser les institutions et les instruments de l'UE pour développer des politiques au bénéfice des États participants. Le mécanisme a été mis en place par le Traité d'Amsterdam, et quelque peu facilité par le Traité de Nice. Le nombre minimal d'États membres a été fixé à huit et dans le premier et le troisième pilier. La possibilité de s'opposer à la coopération renforcée dans ces contextes a été supprimée. Lorsque la coopération renforcée vise un domaine qui relève de la procédure de co-décision, elle requiert l'approbation du Parlement européen.

Le recours à une coopération renforcée est par ailleurs fortement limité dans le deuxième pilier. À l'heure actuelle, une telle coopération renforcée peut seulement être utilisée pour la mise en œuvre d'une action commune ou d'une position commune, et ne peut pas porter sur des questions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense. En outre, chaque État membre peut prononcer son veto contre une coopération renforcée dans ce domaine³⁷.

2.1.4.1. La réduction du nombre de procédures

La première amélioration du projet de traité constitutionnel découle de l'abolition du système de piliers. Il ne reste que deux procédures différentes : une pour la PESC et une pour tous les autres domaines. La procédure spéciale pour le troisième pilier est supprimée. Le Parlement doit maintenant donner son approbation à toutes les coopérations, sauf celles dans le secteur de la PESC³⁸.

2.1.4.2. Une participation initiale soumise à des conditions

Une nouveauté consiste à prévoir de façon expresse que dans certains cas, la décision d'autorisation peut fixer des conditions de participation à la coopération renforcée. Actuellement, seule la participation ultérieure peut être soumise à certaines conditions. Ainsi, le mécanisme ne reposerait plus toujours uniquement sur la simple volonté des États membres, mais permettra de prendre en compte des différences objectives lors de l'initiation de la coopération renforcée et d'exclure les États qui ne les remplissent pas³⁹.

³⁷ E. PHILLIPART, «Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie », *Notre Europe Études*, n° 22, 2003.

³⁸ Articles 43, III-325 et III-326.

³⁹ Article III-324.

La référence à d'éventuelles conditions objectives de participation tend à encadrer le pouvoir discrétionnaire de la Commission ou du Conseil à l'égard des demandes d'États membres qui leur sont adressées pour participer à une coopération renforcée après sa création. En effet, les conditions de participation seront les mêmes pour les États membres qui participent initialement à la coopération renforcée et pour ceux qui se joignent par la suite.

2.1.4.3. L'extension à la politique étrangère et de défense

Le système de la coopération renforcée a été étendu dans la PESC au-delà de la simple mise en œuvre d'une action commune ou d'une position commune. En outre, il n'exclut dorénavant plus les questions de défense. Par ailleurs, la capacité d'un État membre d'énoncer son veto contre une coopération renforcée a été supprimée⁴⁰.

Il faut noter que la Convention prévoit quelques mécanismes spécifiques de coopération dans le champ de la défense⁴¹. Il conviendra de déterminer la mesure dans laquelle les dispositions générales de coopération renforcée s'appliquent également pour ces mécanismes. Il semble peu probable que la coopération renforcée puisse aussi être utilisée pour mettre en œuvre de tels projets. Le texte reste toutefois quelque peu ambigu.

2.1.4.4. Une clause passerelle pour changer le mode de prise de décision

La Convention prévoit aussi la possibilité pour les participants à une coopération renforcée de décider unanimement de changer le mode de prise de décision applicable. Cela peut porter sur un passage au vote à la majorité qualifiée dans des secteurs où l'unanimité s'applique toujours aussi bien qu'à la codécision du Parlement européen dans des secteurs où celle-ci n'est pas prévue à présent⁴².

2.1.4.5. Un seuil plus élevé pour mettre en œuvre une coopération renforcée

Dans un sens, les dispositions de la Convention sur la coopération renforcée marquent une régression. Elles fixent le nombre minimal des États membres requis pour mettre en œuvre une coopération renforcée à un tiers des États membres, au lieu du nombre fixe de huit États membres prévu par le Traité de Nice⁴³. Ce changement signifie que le seuil minimal montera continuellement avec les élargissements. Son utilisation s'avérera à ce moment plus difficile. Par ailleurs, il se peut qu'après un nouvel élargissement, le nombre d'États impliqués dans une coopération renforcée déjà entamée ne soit plus suffisant⁴⁴.

⁴⁰ Cette interprétation semble toutefois contestée par certains États membres.

⁴¹ Cf. § 4.1.2.

⁴² Article III-328.

⁴³ Article 43.

⁴⁴ Cependant, il semble que la condition d'un tiers d'États membres ne s'applique que lors du lancement de la coopération renforcée.

2.1.5. La vie démocratique de l'Union

La Convention a également proposé quelques mesures afin de renforcer la vie démocratique de l'Union. Il faut se limiter ici à quelques changements très importants.

2.1.5.1. Une initiative populaire européenne

La plus innovatrice des mesures pour renforcer la vie démocratique de l'Union prévoit que la Commission peut être invitée à soumettre une proposition appropriée sur l'initiative d'au moins un million de citoyens issus d'un nombre significatif d'États membres⁴⁵. La Commission, il faut le signaler, ne perd pas le monopole du droit d'initiative. Il lui sera toutefois, en réalité, difficile de ne pas prendre en considération une pareille initiative.

2.1.5.2. La transparence des travaux du Conseil

Le Conseil siègera dorénavant en public lorsqu'il examinera et adoptera une proposition législative⁴⁶. Ceci devrait améliorer la capacité des parlements nationaux de contrôler leurs gouvernements, d'autant plus qu'ils recevront aussi toutes les propositions de la Commission et des actes pris par le Conseil à temps⁴⁷. L'idée de créer un Congrès de parlementaires nationaux a en revanche été abandonnée.

2.2. LES DROITS FONDAMENTAUX

Le Traité constitutionnel marque une avancée importante en matière de protection des droits fondamentaux. Il intègre la Charte des droits fondamentaux dans le traité et confère à l'Union une compétence pour adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme.

Ainsi, la Convention améliore la protection juridique des droits fondamentaux au sein de l'Union. Cependant, il convient de souligner que là ne réside pas le problème fondamental pour l'Union en matière de droits fondamentaux. Ce qui fait défaut, c'est l'absence d'une véritable politique soutenant de manière effective ces droits, tant au sein de l'Union qu'à l'extérieur. La Convention n'a pas proposé des mesures pour combler ce déficit.

2.2.1. La consécration de la Charte de droits fondamentaux dans le Traité constitutionnel

Lors de sa proclamation à Nice en 2000, la Charte n'a pas été dotée d'une force juridique expresse. Néanmoins, elle exerce déjà une influence significative sur le plan politique, et

⁴⁵ Article 46.

⁴⁶ Article 49.

⁴⁷ Cf. le protocole sur les parlements nationaux.

même juridique. Cela constitue une conséquence normale de son élaboration, puisqu'elle effectue largement une consolidation de droits préexistants. Néanmoins, il a été considéré opportun d'amplifier son poids juridique en la plaçant de manière explicite dans le Traité constitutionnel.

2.2.1.1. L'incorporation de la Charte en tant que deuxième partie de la Constitution

Dans la Convention, un consensus s'est rapidement dégagé en faveur d'une incorporation de la Charte dans le Traité constitutionnel. Ce consensus reposait sur l'hypothèse d'un texte au contenu inchangé.

En revanche, les modalités de cette incorporation (une pleine inclusion dans le traité ou une annexe aux traités en tant que protocole) ont suscité davantage de problèmes. Finalement, la Charte a été entièrement intégrée dans le Traité constitutionnel comme une deuxième partie. Bien que les deux options bénéficient d'une force juridique identique, la solution retenue a l'avantage de conférer davantage de visibilité à la Charte, et elle souligne ainsi l'engagement de l'Union en faveur des droits fondamentaux. Néanmoins, cette solution provoque toutefois des superpositions avec certaines dispositions de la première et troisième parties du Traité constitutionnel. Elle rend aussi toute modification ultérieure des droits plus difficile.

2.2.1.2. L'instauration de dispositions limitatives

Si les droits consacrés n'ont pas été modifiés, certains changements ont été apportés aux clauses horizontales de la Charte. Ils ont été introduits sur l'insistance de plusieurs pays qui redoutaient les empiètements de la Charte sur leur ordre juridique national.

La plupart de ces changements apparaissent superflus, mais certains d'entre eux pourraient limiter la force juridique de la Charte ainsi que sa portée, quoique leur impact reste obscur. Cette observation porte particulièrement sur l'article II-52 § 5, qui répète la différence entre droits et principes et limite la force juridique des derniers. Cet article suscite diverses difficultés. D'abord, la Charte ne fait pas de distinction nette entre droits et principes. Faire une telle distinction apparaît d'ailleurs compliquée. Par ailleurs, la formulation de cette clause est ambivalente car elle donne l'impression que ces principes peuvent être mis en œuvre par les institutions de l'Union en tant que tels.

2.2.1.3. L'inflexibilité des droits fondamentaux de l'Union

Les règles relatives aux droits de l'homme doivent être capables de s'adapter aux évolutions de la société. À cet égard, l'incorporation de la Charte dans le traité constitue une inhibition, car la Charte sera dorénavant soumise à la procédure extrêmement lourde de révision du traité⁴⁸.

⁴⁸ Cf. § 6.1.

Ce problème se trouvera aggravé par la non-reconnaissance des traités internationaux relatifs à la protection des droits de l'homme ainsi que des principes généraux du droit de l'Union dans le projet de la Convention.

2.2.2. L'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme

La question de l'adhésion de la Communauté à la Convention européenne sur les droits de l'homme (CEDH) a été débattue à plusieurs reprises au cours des dernières décennies. Deux arguments principaux plaident en faveur d'une adhésion de l'Union à la CEDH. D'abord, elle renforcerait la protection de droits fondamentaux en étendant aux actions des institutions de l'Union le même contrôle juridique externe auquel tous les États membres sont déjà soumis. Deuxièmement, elle éviterait le problème des décisions divergentes de la Cour de justice et la Cour européenne des droits de l'homme, ce qui importe dans la mesure où la seconde statue de plus en plus sur des actes de l'Union. L'incorporation de la Charte dans le Traité constitutionnel ne limite guère ce potentiel de conflit entre la jurisprudence des deux institutions. L'incorporation de la Charte et l'adhésion à la CEDH sont donc non pas des actes exclusifs mais complémentaires.

Le projet de la Convention crée une relative obligation pour l'Union d'adhérer à la CEDH⁴⁹. L'adhésion implique l'unanimité au Conseil et l'approbation du Parlement européen, ainsi que des réformes du côté de la CEDH. L'adhésion sera donc un projet à long terme. En revanche, le projet ne prévoit rien pour l'adhésion à d'autres traités internationaux relatifs à la protection des droits de l'homme, bien que cette possibilité reste ouverte.

2.3. LES INSTITUTIONS

2.3.1. Le Conseil européen

2.3.1.1. La présidence stable du Conseil européen

Pendant la Convention, une énorme attention a été concentrée sur la question de la présidence du Conseil européen. Les grands États membres ont trouvé que la présidence tournante fonctionnait mal. Au lieu de celle-ci, ils proposaient d'instaurer un président permanent du Conseil européen, qui mènerait les travaux du Conseil (européen) et représenterait l'Union à l'étranger. Ils ont soutenu que la présidence tournante constituait une source de discontinuité. Ils considéraient aussi que les gouvernements nationaux (spécialement ceux des États candidats à l'adhésion) ne pouvaient plus assumer cette charge à côté de leurs tâches normales. Ces inconvénients étaient particulièrement manifestes dans la représentation externe de l'Union, où la présidence tournante détériore en effet la crédibilité et la communication extérieure.

⁴⁹ Article 7.

Les inefficacités de la présidence tournante ont été substantiellement exagérées. Le manque de crédibilité est surtout évident dans les relations extérieures, mais il existait d'autres solutions pour y remédier. Le manque de continuité est, pour le reste, plus apparent que réel. Lorsqu'il est réel, il résulte surtout de la réticence des États membres à reconnaître à la Commission plus de pouvoirs de programmation et de suivi. C'est l'ambition de plus en plus démesurée des États membres dans l'exploitation de leur présidence qui a conduit à la détérioration du système. Par ailleurs, la présidence tournante présente aussi des avantages. Ce système garantit une égalité entre tous les États membres. Ensuite, la coordination des travaux du Conseil se trouve facilitée par le fait que c'est le même pays qui préside toutes les réunions. La présidence engendre également un sens de propriété nationale et exerce un effet pédagogique sur les responsables nationaux. Cependant, la période d'intervalle plus longue après l'élargissement réduira ces derniers avantages.

Malgré les répugnances de quelques États membres (en général les plus petits), l'idée d'un président permanent du Conseil européen a néanmoins été acceptée. Ce président sera élu par le Conseil européen à la majorité qualifiée pour une durée (renouvelable) de deux ans et demi⁵⁰. Le projet de traité ne permet pas au président de garder un mandat national. En revanche, la possibilité de voir le président de la Commission présider dans le futur le Conseil européen semble rester ouverte⁵¹. Il faut noter que, contrairement à d'autres réformes institutionnelles, la création du président permanent du Conseil européen interviendra dès l'entrée en vigueur du Traité constitutionnel.

Certains conventionnels redoutaient l'instauration de deux structures exécutives rivalisant pour le leadership de l'Union. Dès lors, beaucoup d'efforts ont été faits pour circonscrire les pouvoirs du président du Conseil européen à ceux d'un simple animateur des débats. Le bilan est mitigé à cet égard. Sur le plan positif, le président assurera la préparation et la continuité des travaux du Conseil européen en coopération avec le président de la Commission, et sur la base des travaux du Conseil Affaires générales. Sur le plan négatif, le président représentera l'Union à l'étranger «à son niveau» pour les matières relevant de la PESC, sans préjudice des compétences du ministre des Affaires étrangères.

Il reste à voir comment le mandat de président du Conseil européen sera exercé en pratique et plus particulièrement s'il sera possible d'éviter une «bataille de territoire» avec le président de la Commission et/ou le ministre des Affaires étrangères. La relation entre le président du Conseil européen, le ministre des Affaires étrangères et le président de la Commission risque de provoquer des conflits à chaque côte de ce triangle. Comme la majorité au Parlement est souvent différente de la majorité au Conseil, les deux présidents pourraient par ailleurs provenir de camps politiques opposés. Beaucoup dépendra des personnalités en question.

⁵⁰ Article 21.

⁵¹ Ceci a été permis par la suppression dans les dernières semaines d'une disposition qui interdisait aussi ce cumul. Il n'est pas clair que l'article III-251 constitue une entrave à une telle fusion.

2.3.1.2. Un rôle déterminant dans plusieurs décisions

Le rôle du Conseil européen reste limité à celui d'un corps d'impulsion et les textes proposés spécifient que le Conseil européen ne possède pas de pouvoirs législatifs⁵². En principe, il se prononce par consensus.

Le Conseil européen aura dorénavant la responsabilité de trois nominations essentielles : le président du Conseil européen, le ministre européen des Affaires étrangères et le président de la Commission. Ces nominations interviendront à la majorité qualifiée. Ceci peut ouvrir la voie à un marchandage intéressant. Le déficit démocratique demeure toutefois substantiel.

Enfin, le Conseil européen devient maintenant également responsable de quelques décisions importantes qui relevaient auparavant du Conseil, comme la décision sur la composition de la Commission, les règles d'attribution de la présidence du Conseil et la création de nouvelles formations du Conseil⁵³. Il jouera également un rôle central dans la révision des traités et dans la procédure de retrait. Enfin, la plupart des clauses dites passerelles impliquent le Conseil européen.

Il convient de noter que, malgré ce rôle-clé du Conseil européen, il n'existe toujours pas de contrôle juridictionnel à l'égard des actes du Conseil européen⁵⁴. L'accroissement des responsabilités du Conseil européen aggrave fortement les conséquences de cette carence.

2.3.2. Le Conseil

2.3.2.1. Les formations du Conseil

Le projet de la Convention mentionne seulement deux formations du Conseil. Il prévoit toutefois la possibilité pour le Conseil européen de créer par consensus des formations de Conseil complémentaires⁵⁵.

Les deux formations prévues sont le Conseil des Affaires étrangères, responsable des activités externes de l'Union, et le Conseil législatif et des Affaires générales. Ce dernier Conseil siègera lui-même selon deux compositions distinctes. Le Conseil Affaires générales préparera les réunions du Conseil européen et assurera leur suivi, en liaison avec la Commission. Le Conseil législatif adoptera la législation conjointement avec le Parlement européen. Dans ce cas, la représentation de chaque État membre sera assurée par des ministres spécialisés.

Cependant, le fonctionnement de cette formation, au rôle à la fois de législation et de coordination, demeure obscur. Il est dès lors difficile d'anticiper son fonctionnement. La question cruciale concernant le Conseil législatif est de savoir si chaque État membre

⁵² Article 20.

⁵³ À l'heure actuelle, le Conseil se réunit en de multiples formations de ministres différents selon les sujets traités. Depuis plusieurs années, il a été question de rationaliser ce système, en réduisant le nombre de formations du Conseil. Ce projet n'a toutefois pas abouti jusqu'ici.

⁵⁴ Le Conseil européen ne figure en effet ni à l'article III-270, ni à l'article III-272.

⁵⁵ Article 23.

aura un représentant ministériel permanent, ou si cette représentation changera selon le sujet. Dans le dernier cas, les changements par rapport à la situation actuelle resteront mineurs. La fusion entre le Conseil législatif et le Conseil des Affaires générales pourra alors avoir deux conséquences. S'il y a un véritable Conseil législatif, ceci rend peu probable qu'une seule personne puisse assumer toutes les tâches concernées. S'il n'y en a pas, la situation restera très proche du statu quo. Quoi qu'il en soit, la fusion de ces deux formations semble difficile à réconcilier avec le principe de séparation de pouvoirs (et de transparence).

2.3.2.2. La présidence du Conseil

La présidence du Conseil constitue un des éléments les plus ténébreux du régime institutionnel proposé. Le régime actuel, qui repose sur une rotation semestrielle entre les États membres, a fait l'objet de nombreuses critiques. Le régime proposé apparaît toutefois sensiblement plus complexe. À la dispersion dans le temps succède la dispersion dans les responsabilités.

D'après le projet de la Convention, le Conseil des Affaires étrangères sera présidé par le ministre des Affaires étrangères de l'Union⁵⁶. Pour les autres formations du Conseil, le Conseil européen doit établir un système de rotation égalitaire prévoyant que la présidence de ces formations est assurée par les représentants des États membres pour une période d'au moins un an⁵⁷. De plus, le projet prévoit une présidence stable de l'Eurogroupe par un de ses membres de deux ans et demi⁵⁸. De façon bizarre, contrairement à celle des autres présidents, la durée du mandat de ce président a été spécifiée.

La formulation concernant la présidence dans d'autres formations du Conseil est ambivalente. On ne sait pas clairement si les différentes formations de Conseil seront toutes présidées par le même État membre, ou si chaque formation de Conseil sera présidée par un État membre différent, soit élu directement par ses membres soit dans le cadre d'une «présidence-équipe». Par ailleurs, n'est pas claire non plus la question de savoir si la référence à une «rotation égale» concerne la durée égale du mandat ou l'accès égal de tous les États membres à ces présidences. La réponse à ces questions aura des conséquences importantes pour la coordination du travail du Conseil. En tout cas, une multiplication de présidences différentes augmentera le besoin de coordination, ce qui peut à son tour renforcer les pouvoirs du président du Conseil européen. L'émergence d'une commission-bis, intergouvernementale, composée des différents présidents et dirigée par le président du Conseil européen, reste possible. De toute évidence, pareil système ne constitue pas une simplification.

⁵⁶ Article 23 § 2.

⁵⁷ Article 23 § 4.

⁵⁸ Cf. le protocole sur l'Eurogroupe.

2.3.2.3. La réforme de la formule de la majorité qualifiée

Un des défauts principaux du Traité de Nice résidait dans le nouveau système de vote prévu pour la majorité qualifiée. Il s'agit en fait d'un système de majorité triple, donc complexe et opaque, dans lequel l'adoption d'un acte exigerait une majorité qualifiée des voix pondérées, une majorité d'États membres et 62 % de la population. De plus, il tend à élever le seuil de vote avec les élargissements de l'Union, ce qui rend les décisions encore plus difficiles⁵⁹. La capacité de décision risque ainsi de diminuer encore dans une période critique.

La Convention a proposé un système de majorité double qui doit entrer en vigueur en 2009⁶⁰. Dans ce système, la majorité qualifiée requiert le soutien de la moitié des États membres, représentant 60 % de la population. Cette réforme présente plusieurs avantages. Le système apparaît moins complexe. Il s'adapte automatiquement, ce qui exclut le besoin d'une révision à chaque adhésion. Enfin, il augmente la capacité de l'UE d'agir, en rendant moins facile l'obtention d'une minorité de blocage⁶¹. Il est toutefois clair que ce système avantage les grands États membres, dans la mesure où la limite de 60 % facilite leur capacité de blocage. Il est regrettable que le plancher de 50 %, comme pour les États membres, n'ait pas été retenu. Il est d'autant plus révélateur de constater que cette proposition n'a guère été défendue par qui que ce soit.

2.3.2.4. L'extension du vote à la majorité qualifiée

La Convention augmente aussi le nombre de décisions prises à la majorité qualifiée. Après l'entrée en vigueur du traité, un total de 34 décisions seront prises à la majorité qualifiée au lieu de l'unanimité actuelle. Ici aussi, le texte de la Convention améliore le Traité de Nice. Ceci concerne quelques décisions importantes comme la décision sur la comitologie, les mesures de sécurité sociale pour les travailleurs migrants, de nouvelles missions pour la Banque centrale européenne, la modification des statuts du Système européen de banques centrales et de la Cour de justice européenne, et enfin la plupart des décisions dans le domaine de l'immigration, l'asile, la coopération policière et

⁵⁹ CEPR, *Nice try : should the Treaty of Nice be ratified*, Monitoring European Integration n° 11 (2001).

⁶⁰ Article I-24.

⁶¹ R. BALDWIN, W. MIKA, *Decision-making and the Constitutional Treaty : will the IGC discard Giscard?* http://heiwwww.unige.ch/~baldwin/papers/Decisionmaking_and_theCT.pdf.

judiciaire⁶². Pour certaines de ces décisions, un changement futur vers la majorité qualifiée est prévu, notamment l'établissement du cadre financier pluriannuel (majorité qualifiée à partir du deuxième cadre) et les fonds structurels (à partir de 2007).

Ainsi, certains domaines-clés restent soumis à des votes unanimes. Ceci concerne notamment la fiscalité, la clause de flexibilité, le seuil des ressources propres, et des mesures contre la discrimination, ainsi que certaines décisions concernant la politique sociale, la PESC et la coopération policière et judiciaire.

Deux « clauses passerelles » permettent au Conseil européen de décider unanimement qu'à l'avenir certaines décisions seront prises respectivement à la majorité qualifiée ou suivant la procédure législative « ordinaire », c'est-à-dire avec la codécision du Parlement et la majorité qualifiée au Conseil⁶³. Ces clauses existent à côté de clauses similaires spécifiques à quelques politiques de l'Union, impliquant soit le Conseil soit le Conseil européen. La relation entre ces différentes clauses reste quelque peu obscure. De toute façon, dorénavant, changer le mode de décision au Conseil ne demandera plus une

⁶² La liste des dispositions qui seront décidées à la majorité qualifiée au lieu de l'unanimité :

- Comitologie : Art. 36
- Des modalités des ressources propres de l'Union (sauf la limite et des nouvelles ressources) : Art. 53
- Cadre financier pluriannuel : Art. 54 (à partir du deuxième cadre)
- Protection diplomatique et consulaire : Art. III-11
- Libre circulation : les mesures de sécurité sociale pour des travailleurs migrants salariés et non-salariés : Art. III-21
- Liberté d'établissement : accès aux activités non-salariées : Art. III-26
- Mesures relatives aux mouvements des capitaux en matière de prévention et lutte contre la criminalité et le terrorisme : Art. III-49.
- Propriété intellectuelle : Art. III-68
- Missions spécifiques de la BCE : Art. III-77
- Modification du protocole sur les statuts du SEBC et BCE : Art. III-79
- Fonds structurels : Art. III-119 (à partir de 2007)
- Mise en oeuvre de la politique commune de transport : Art. III-134
- Énergie : Art. III-157
- Coopération administrative JAI : Art. III-164
- Contrôles aux frontières : Art. III-166
- Asile : Art. III-167
- Immigration : Art. III-168
- Coopération judiciaire en matière pénale : Art. III-171
- Règles minimales pour la définition d'infractions et sanctions en matière de criminalité grave : Art. III-172
- Mesures d'appui dans la prévention du crime : Art. III-173
- Eurojust : Art. III-174
- Coopération policière : Art. III-176 (certains aspects)
- Europol : Art. III-177
- Culture : Art. III-181
- Protection civile : Art. III-184
- Décisions Parlement européen prises sur initiative du ministre des Affaires étrangères à la demande du Conseil européen : Art. III-201
- Agence de l'armement : Art. III-212
- Assistance financière urgente aux pays tiers : Art. III-222
- Cadre général pour les actions d'aide humanitaire : Art. III-223
- Création de tribunaux spécialisés : Art. III-264
- Juridiction de la Cour en matière de propriété intellectuelle : Art. III-269
- Modification du statut de la Cour (sauf titre I) : Art. III-289
- Modification de certains articles du protocole sur la BEI : Art. III-299
- Modalités de mise à disposition de ressources propres : Art. III-318

⁶³ Article 24 § 4.

révision solennelle des traités. Il convient toutefois de rappeler que des clauses similaires, prévues dans des traités antérieurs, n'ont produit strictement aucun résultat. Obtenir l'unanimité avec 25 États membres, spécialement sur une pareille décision, risque de devenir purement et simplement impossible.

2.3.3. La Commission

2.3.3.1. La nomination du président de la Commission

La nomination du président de la Commission a également suscité de longs débats. Actuellement, les traités prévoient sa désignation par le Conseil européen et son approbation par le Parlement européen. Comme cette procédure de nomination ne permettait pas de doter le président de Commission d'une véritable légitimité démocratique, plusieurs revendications ont été faites en faveur d'une élection du président de la Commission, soit directement par la population, soit indirectement par le Parlement européen ou par un congrès de Parlementaires européens et nationaux⁶⁴.

La Convention a abouti à un compromis obscur. Bien que le texte se réfère à une élection du président de la Commission par le Parlement européen, on ne peut pas parler d'une véritable élection. En effet, le Conseil européen nomme toujours, à la lumière du résultat des élections du Parlement européen, un seul candidat. Le Parlement peut soit refuser soit confirmer ce candidat⁶⁵. Ce régime paraît très proche du statu quo et les membres du Conseil européen resteront très probablement les maîtres du jeu.

2.3.3.2. L'accroissement des pouvoirs du président

Le président de la Commission voit ses pouvoirs étendus. Il/elle aura son mot à dire, de manière plus significative, dans la nomination des autres commissaires. Les États membres devront maintenant présenter une liste de trois candidats, sur laquelle le président sera libre de choisir⁶⁶. Ce système devrait réduire fortement la dépendance des commissaires du niveau politique national. De plus, les pouvoirs présidentiels de ses fonctions sont renforcés, car l'approbation du collège pour démettre un commissaire et pour nommer des vice-présidents n'est désormais plus requise⁶⁷. Ceci pourrait se révéler à terme comme la réforme la plus importante pour l'avenir de la Commission.

2.3.3.3. La composition de la Commission

Le Traité de Nice prévoit que la Commission comprend à partir de 2005 un commissaire national par État membre. Les grands États membres perdent alors «leur» deuxième commissaire. Il prévoit également que, une fois que l'Union atteint 27 États membres,

⁶⁴ Pour une analyse des options différentes, cf. W. COUSSENS et B. CRUM, «Towards effective and accountable leadership of the Union, Options and guidelines for reform», *CEPS-IRRI Working Paper* (2003). <http://www.irri-kiib.be/papers/final%20version%20CEPS-IRRI%20WP.PDF>.

⁶⁵ Article 26 § 1.

⁶⁶ Article 26 § 2. Il n'est pas clair dans le texte si ceci s'applique également aux « commissaires ».

⁶⁷ Article 26 § 3.

elle doit comprendre moins de commissaires qu'il n'y a d'États membres, selon un système de rotation égalitaire, qui n'a cependant pas été défini.

La Convention a progressé sur cette voie d'une manière complexe. De nombreux petits pays plaidaient en faveur du maintien d'un commissaire par État membre. La plupart des grands pays souhaitaient au contraire l'abandon de ce principe. Les arguments des uns et des autres paraissaient en vérité peu convaincants. Les petits pays considéraient que l'attribution d'un commissaire à chaque État membre permet de mieux apprécier les réalités nationales, et qu'elle permet aussi une meilleure identification des citoyens aux institutions européennes. Or, la Commission a pour mission de défendre l'intérêt commun et non l'intérêt national des États membres. Il s'impose d'ailleurs de rappeler que, à l'origine, la CEE ne reposait pas du tout sur ce principe. Par ailleurs, on a peine à croire que l'attribution d'un commissaire exerce un rapprochement avec l'opinion publique dans la mesure où la majeure partie de l'opinion publique ignore l'identité des commissaires. Les grands États membres plaidaient en faveur de l'abandon de la règle, au nom du renforcement de la Commission. Toutefois, au même moment, ils défendaient la création du président du Conseil européen, qui aboutit précisément au résultat opposé.

Deux solutions pouvaient être envisagées. La première consistait à réduire le nombre de commissaires, sur la base d'une rotation égalitaire. C'est la solution suggérée par le Traité de Nice. La seconde consistait à créer une hiérarchie des commissaires au sein de la Commission. C'est la solution préconisée finalement par la Commission à la fin des négociations. Finalement, la Convention a retenu la première solution, mais en y ajoutant des éléments de la seconde, sur la base d'un compromis avancé par la Belgique, les Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg.

Le projet de traité constitutionnel prévoit l'établissement, à partir de 2009, d'une commission à double hiérarchie dans laquelle tous les États membres seront présents. Le collège comprendra le président, le ministre des Affaires étrangères et treize « commissaires européens ». Ces treize seront nommés selon un système de rotation égale entre les États membres. Les États membres sans commissaire européen auront un commissaire, qui ne détiendra cependant pas le droit de vote et n'appartiendra pas au collège – d'où la référence à une double hiérarchie⁶⁸. Le Président répartit les responsabilités de la Commission entre les commissaires européens et les commissaires⁶⁹.

Ce compromis est sans doute un des éléments les plus obscurs du texte de la Convention. Une Commission tellement grande peut mener à une atomisation des responsabilités. Par ailleurs, le rôle des commissaires sans droit de vote demeure ambigu. Ces commissaires de seconde catégorie, privés de toute responsabilité collégiale, pourraient bien finir par défendre davantage les intérêts de leur propre État membre.

Toutefois, beaucoup de paramètres de ce système restent encore à clarifier. Les commissaires sans droit de vote peuvent-ils assister aux réunions du collège, participer aux discussions du collège, peuvent-ils interrompre une procédure écrite? Et les

⁶⁸ Article 25.

⁶⁹ Article III-254.

nationalités du président et du ministre sont-elles automatiquement exclues du système de rotation ?

2.3.3.4. Les pouvoirs de la Commission

En ce qui concerne les pouvoirs de la Commission, la Convention a confirmé le monopole d'initiative législative dans l'ancien premier pilier et a renforcé son droit d'initiative dans l'ancien troisième pilier. Les amendements aux propositions de la Commission exigeront toujours en principe l'unanimité du Conseil. De plus, la Commission a reçu des pouvoirs dans la planification (financière) pluriannuelle. Cela devrait la renforcer dans l'établissement de l'agenda communautaire ⁷⁰.

2.3.4. Le Parlement européen

2.3.4.1. La composition du Parlement européen

Le nombre de membres du Parlement européen s'est accru après chaque élargissement de l'Union. Ceci provoque une tension entre d'une part la nécessité d'assurer une représentation appropriée des peuples de l'Union et d'autre part la nécessité de limiter le nombre maximum de membres afin de sauvegarder l'efficacité de l'institution.

La négociation du Traité de Nice a démontré que les États membres ont du mal à affronter cette tension. Au lieu de mettre en place un critère objectif, ils ont embarqué sur un marchandage ad hoc des sièges. Ils ont aussi laissé tomber le seuil maximum de membres, déterminé à Amsterdam à 700 membres.

La décision sur la composition du Parlement européen a été de nouveau reportée. Le régime défini par le Traité de Nice, tel qu'amendé par le traité d'adhésion ⁷¹, se trouve dès lors confirmé jusqu'à 2009. Après les élections européennes de 2009, le Conseil européen décidera d'un nouveau système, sur base d'une proposition du Parlement européen. Ce système sera dégressivement proportionnel et accordera au moins quatre membres à chaque État membre. Le nombre des membres du Parlement européen ne dépassera pas 736.

2.3.4.2. Les pouvoirs du Parlement européen

Le Parlement voit ses pouvoirs législatifs fortement étendus. Ses pouvoirs de codécision sont élargis aux secteurs cruciaux tels que la politique agricole (en partie), les fonds structurels, la décision de comitologie, la politique commerciale et la plupart des décisions dans les secteurs de la liberté, de la sécurité et de la justice. Ses pouvoirs budgétaires sont par ailleurs modifiés ⁷². Il sera régulièrement consulté sur la PESC ⁷³.

⁷⁰ Article 25 § 1.

⁷¹ Article 19 (le maximum prévu à Nice a été légèrement relevé suite aux discriminations négatives subies par la Hongrie et la République tchèque dans leur représentation).

⁷² Cf. § 5.2.

⁷³ Article III-205.

Par ailleurs, dorénavant, selon le texte de la Convention, le Parlement européen élira – et non approuvera – le président de Commission. L'impact de ce changement de terminologie, on l'a dit, n'apparaît pas évident⁷⁴. Le Parlement doit aussi toujours donner son approbation à chaque nouvelle Commission et reste la seule institution à pouvoir censurer la Commission⁷⁵. Contrairement au principe de collégialité, le président de la Commission sera individuellement responsable devant le Parlement européen des activités des commissaires sans droit de vote.

En outre, on n'accorde aucun pouvoir au Parlement européen dans la nomination du président du Conseil européen et du ministre des Affaires étrangères. Il n'en a pas non plus dans le contrôle du président du Conseil européen.

2.3.5. Le ministre des Affaires étrangères⁷⁶

2.3.5.1. La nomination du ministre des Affaires étrangères

Le ministre des Affaires étrangères est nommé par le Conseil européen votant à la majorité qualifiée, avec l'accord du président de la Commission. Le Conseil européen peut mettre fin à son mandat par la même procédure⁷⁷. En tant que membre de la Commission, le ministre est aussi soumis au vote d'approbation par le Parlement d'un nouveau collègue et également à la censure du Parlement. De plus, dans l'exercice de ses fonctions en tant que commissaire européen, il devra donner sa démission si le président de la Commission le demande. Cependant, une grande incertitude par rapport à la démission du ministre des Affaires étrangères demeure. Il se peut que cet arrangement complexe de responsabilités contradictoires affecte l'efficacité du ministre des Affaires étrangères.

2.3.5.2. Les pouvoirs du ministre des Affaires étrangères

Le poste de ministre des Affaires étrangères réunit deux fonctions séparées : le Haut représentant pour la Politique extérieure et de sécurité commune (PESC) et le commissaire responsable pour les relations extérieures. Actuellement, ces deux fonctions sont exercées par deux personnes différentes, ce qui provoque évidemment des conflits de compétence, des difficultés de gestion, et une confusion dans la représentation de l'Union européenne. La Convention propose pour remédier à ces problèmes un mécanisme de double casquette, par lequel une seule personne assume les deux fonctions.

Dans le secteur de la PESC, le ministre des Affaires étrangères jouera un rôle plus déterminant que l'actuel Haut représentant pour la PESC. Actuellement, ce Haut représentant assiste simplement la présidence dans son rôle de représentation externe. Il contribue à la formulation et la mise en œuvre de décisions. Il n'a aucun droit d'initiative

⁷⁴ Cf. § 3.3.1.

⁷⁵ Article 25 § 5.

⁷⁶ Article 27.

⁷⁷ Il semble alors que l'approbation du président de la Commission est requise.

et dispose de moyens limités. La Convention propose maintenant que le ministre des Affaires étrangères « conduise » la PESC. Il reprend à la présidence tournante la fonction de représentation externe de la PESC. Il devra cependant partager ces pouvoirs avec le président du Conseil européen, qui représentera l'Union « à son niveau » et avec d'autres membres de la commission pour des affaires qui ne relèvent pas de la PESC. Dans le secteur de la PESC, il aura un droit d'initiative, qu'il reprend à la Commission, quoique la Commission puisse donner son appui à ses propositions. Il mettra en œuvre les décisions du Conseil.

En même temps, le ministre des Affaires étrangères de l'Union sera un des vice-présidents de la Commission, au sein de laquelle il aura la responsabilité du traitement des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action externe de l'Union. Le ministre des Affaires étrangères sera lié par les procédures de la Commission seulement pour les domaines en dehors de la PESC. Le ministre sera soutenu par un service d'action externe européen, qui rassemblera les départements appropriés de la Commission et du Conseil, secondés par des diplomates nationaux⁷⁸. La localisation et le fonctionnement de ces services hybrides constitueront un enjeu de négociation important.

L'ensemble de ces éléments devrait assurer que le représentant de l'Union européenne sur la scène extérieure aura les moyens effectifs de mener une politique extérieure. Ceci nécessite évidemment que les États membres arrivent à prendre une position commune, ce qui reste hypothétique eu égard au progrès minimal du processus de décision dans le domaine de la PESC. Le ministre risque alors d'être paralysé par le manque de consensus entre les États.

Par ailleurs, il reste à voir s'il sera possible de faire une distinction nette entre la PESC et les autres affaires externes et si le ministre des Affaires étrangères pourra faire face à cette « schizophrénie institutionnalisée ». Le risque de la solution retenue consiste évidemment à remplacer un conflit entre personnalités par un conflit de personnalité. Le ministre européen des Affaires étrangères devra créer une bonne relation de travail avec la Commission et son président, mais il sera tout d'abord responsable devant le Conseil européen et son président. Ainsi, il pourrait devenir une sorte de cheval de Troie intergouvernemental à l'intérieur de la Commission, par lequel de nombreuses prérogatives externes actuelles de la Commission reviendraient dans une orbite intergouvernementale.

2.3.6. La Cour de justice

2.3.6.1. L'organisation de la Cour de justice

Le Traité constitutionnel modifie de manière substantielle l'organisation de la juridiction européenne. Celle-ci comprendrait dorénavant « la Cour de justice européenne, le Tribunal de grande instance et des tribunaux spécialisés⁷⁹ ». Le projet de traité prévoit

⁷⁸ Déclaration sur la création d'un Service européen pour l'action extérieure.

⁷⁹ Art. 28.

également la création d'un comité « afin de donner un avis sur l'adéquation des candidats à l'exercice des fonctions de juge et d'avocat général préalablement à la décision des gouvernements des États membres ⁸⁰ ».

2.3.6.2. L'élargissement de la compétence

La Cour assurera le respect du droit de l'Union dans l'interprétation et l'application de la Constitution. Des progrès significatifs ont donc été faits pour les matières de l'ancien troisième pilier, à l'égard duquel la Cour exercera maintenant un contrôle juridique total. Il subsiste toutefois une clause ambiguë concernant la validité ou la proportionnalité d'opérations nationales de police et de maintien de l'ordre public et la sécurité intérieure, lorsque ces actes relèvent du droit interne ⁸¹.

Par contre, une exception est consacrée pour la PESC, domaine dans lequel la Cour n'aura aucun pouvoir juridictionnel à part des mesures restrictives contre des personnes physiques ou morales ⁸². Néanmoins, la Cour peut être invitée à donner son avis sur la compatibilité d'un accord international dans le domaine de la PESC avec les dispositions de la Constitution. Elle peut également toujours contrôler si la mise en œuvre de la PESC n'affecte pas les autres compétences de l'Union ⁸³. Ceci est davantage nécessaire en raison de l'absence de définition du contenu de la PESC.

2.3.6.3. L'accès des individus à la Cour de justice européenne

Actuellement, le droit de recours des particuliers devant la Cour reste limité. Les recours sont seulement permis aux personnes physiques ou morales à qui un acte de la Communauté est adressé et aux personnes qui sont directement et individuellement concernées. L'importance de l'incorporation de la Charte serait évidemment diminuée si rien n'était fait pour améliorer l'accès du citoyen à la justice. Particulièrement problématiques sont les cas où le droit communautaire impose une interdiction directement applicable sans nécessité d'un acte national de mise en œuvre. Ici, la seule option pour un individu souhaitant faire valoir ses droits consiste à violer cette interdiction afin de se voir octroyer le droit de faire appel contre la sanction imposée.

Le Traité constitutionnel réalise une petite ouverture en faveur d'un accès élargi à la Cour aux personnes physiques et morales pour des actions contre les actes réglementaires qui les concernent directement et ne comportent pas de mesures d'exécution. Cependant, la portée de cette clause reste limitée aux mesures d'exécution, ce qui laisse les mesures législatives d'une application générale en dehors de son champ d'application ⁸⁴.

⁸⁰ Article III-262.

⁸¹ Article III-283.

⁸² Article III-282.

⁸³ Article III-209.

⁸⁴ Article III-270 §4.

2.4. LES POLITIQUES

2.4.1. Les politiques externes

2.4.1.1. La PESC

Les dispositions sur la PESC révèlent combien l'abolition des piliers constitue en partie une illusion. En effet, un régime entièrement séparé a été mis en place pour la politique étrangère et de sécurité, avec différents acteurs, instruments et responsabilités.

Dans une certaine mesure, ces caractéristiques spécifiques apparaissent inévitables au vu des particularités de la politique étrangère. Après tout, celle-ci fait aussi l'objet de règles spécifiques dans les systèmes juridiques nationaux. Même dans les États membres, la politique étrangère ressort du champ exécutif et relève de règles spécifiques. Dès lors, des modifications à la méthode communautaire traditionnelle s'imposent. Néanmoins, cela ne constitue pas la principale explication de la timidité extrême du projet de traité constitutionnel de la Convention. Elle résulte d'abord des très fortes réticences de la plupart des États membres.

Ceci explique la persistance de nombreux traits intergouvernementaux dans ce domaine. Ainsi, l'association de la Commission reste marginale et s'avère même diminuée, puisqu'elle perd en tant que telle son droit d'initiative (quoiqu'elle peut donner son soutien au ministre). Ce droit revient au ministre des Affaires étrangères qui, bien que se trouvant au sein de la Commission, se trouve d'abord dans ce domaine sous le contrôle du Conseil. Par ailleurs, l'unanimité reste la règle générale de décision, et la possibilité de s'opposer pour des raisons de politique nationale vitales à l'adoption d'une décision à la majorité qualifiée demeure⁸⁵.

La Convention propose néanmoins quelques améliorations. Le Conseil statuera à la majorité qualifiée sur les propositions du ministre des Affaires étrangères présentées à la suite d'une demande spécifique du Conseil européen. Le Conseil européen peut faire cette demande de sa propre initiative ou de celle du ministre⁸⁶. Toutefois, même dans ce cas, un gouvernement conserve la possibilité de bloquer toute décision « pour des raisons de politique nationale vitales ». En outre, le projet prévoit une « clause passerelle » qui permet au Conseil européen d'étendre unanimement les décisions prises à la majorité qualifiée⁸⁷. Il semble toutefois très douteux qu'un régime aussi lourd, dans une Europe élargie de vingt-cinq (et plus) États membres, remédiera au manque actuel de cohérence et d'efficacité.

2.4.1.2. La politique européenne de sécurité et de défense commune

La Convention propose quelques pas en avant substantiels en ce qui concerne la politique européenne de sécurité et de défense commune. Les tâches dites de Petersberg sont étendues à des actions conjointes en matière de désarmement, des missions de

⁸⁵ Article III-201 § 2.

⁸⁶ Article III-201 § 2.

⁸⁷ Articles III-201 § 3.

Conseil et d'assistance militaire, de prévention des conflits et de stabilisation à la fin des conflits⁸⁸. Dans l'exécution de ces tâches, l'Union aura recours à des capacités fournies par les États membres, ce qui semble exclure des moyens militaires proprement européens. Les États membres peuvent mettre les forces multinationales qu'ils établissent à la disposition de la politique européenne de défense⁸⁹.

Les décisions prises dans ce domaine de la PSDC seront toujours prises à l'unanimité. La Convention propose toutefois des formes différentes de coopération renforcée pour permettre à des groupes restreints d'États membres de se lancer dans une intégration plus profonde.

Premièrement, le Conseil pourra confier la mise en œuvre d'une mission à un groupe limité d'États membres. En association avec le ministre des Affaires étrangères, seuls ces États assumeront la réalisation de cette mission, à moins qu'elle n'implique des nouvelles conséquences majeures ou nécessite une modification de l'objectif, de la portée ou des modalités⁹⁰. Deuxièmement, des États membres qui remplissent des critères de capacités militaires élevés et souhaitent entreprendre des engagements militaires plus contraignants peuvent instaurer entre eux une coopération dite structurée⁹¹. Un protocole énumèrera les États membres participant à cette coopération ainsi que les critères de capacités militaires à remplir. Ce protocole doit être approuvé par tous les États membres, ce qui ne sera pas facile⁹². De façon quelque peu obscure, le projet de traité énonce que les dispositions appropriées relatives aux coopérations renforcées s'appliqueront sans faire obstacle aux dispositions concernant la coopération structurée⁹³. Troisièmement, le Conseil peut créer, à la majorité qualifiée, une Agence européenne de l'armement, de la recherche et des capacités militaires. L'agence sera ouverte à tous les États membres souhaitant y participer. Elle aura pour mission d'évaluer les capacités militaires des États membres, de promouvoir des méthodes d'acquisition performantes et compatibles, de soutenir la recherche en matière de technologie de défense et enfin de renforcer la base industrielle du secteur de la défense⁹⁴.

Il faut également noter que la Convention a proposé de renforcer les dispositions relatives à la défense commune, celle-ci devenant une conclusion logique de la politique de défense commune⁹⁵. Jusqu'à l'établissement de cette défense commune, une coopération dite plus étroite en matière de défense mutuelle, ouverte à tous les États membres, sera instaurée dans l'Union, en étroite coopération avec l'Otan⁹⁶. Le projet de traité constitutionnel contient également une clause de solidarité, qui appelle tous les États membres et l'Union à mobiliser tous les moyens disponibles, y compris des moyens militaires, afin de porter assistance à un État membre qui est l'objet d'une

⁸⁸ Article III-210.

⁸⁹ Article 40.

⁹⁰ Article III-211.

⁹¹ Article III-213.

⁹² La Convention n'a pas encore élaboré ce protocole. Ceci sera alors une des responsabilités de la CIG.

⁹³ Article III-213 § 5.

⁹⁴ Article III-212.

⁹⁵ Article 40 §2.

⁹⁶ Article 40 et III-214.

attaque terroriste ou d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine⁹⁷. Cette clause de solidarité constitue un paradoxe diplomatique dans la mesure où elle engage les États membres à utiliser les moyens militaires contre les agressions non militaires mais non contre les agressions militaires.

2.4.1.3. La politique commerciale commune⁹⁸

L'Union aura une compétence exclusive pour toute la politique commerciale commune, y compris les accords dans les domaines du commerce dans des services, des aspects commerciaux de propriété intellectuelle et des investissements directs étrangers. La majorité qualifiée s'appliquera, sauf pour la négociation et la conclusion d'accords dans les domaines du commerce des services impliquant des déplacements de personnes et des aspects commerciaux de la propriété intellectuelle, lorsque ces accords comprennent des dispositions pour lesquelles l'unanimité est requise pour l'adoption de règles internes. Cette exception couvre aussi des services culturels et audiovisuels, lorsque ces accords risquent de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique de l'Union. Cette disposition a été insérée dans les dernières semaines à l'initiative de la France. Son application donnera certainement lieu à des controverses.

Le Parlement voit ses pouvoirs considérablement renforcés dans ce domaine⁹⁹. La procédure législative ordinaire s'appliquera pour l'adoption de mesures visant à mettre en œuvre la politique commerciale commune. En plus, son approbation sera requise pour les accords commerciaux internationaux.

2.4.1.4. La représentation externe de l'Union

Les pouvoirs de représentation externe de l'Union ne se trouvent pas substantiellement renforcés. La représentation externe est de la responsabilité de la Commission et, celle de la PESC revient au ministre des Affaires étrangères (la PESC est toutefois partagée toutefois avec le président du Conseil européen qui assurera cette représentation à son niveau). Les délégations de la Commission deviennent des délégations de l'Union, opérant sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères¹⁰⁰.

Quant à la négociation de traités internationaux, le ministre des Affaires étrangères sera responsable pour des accords portant exclusivement ou principalement sur la PESC. La Commission conservera son rôle pour d'autres accords¹⁰¹. La désignation du négociateur sera faite par le Conseil en fonction de la matière du futur accord. Le risque existe alors que le ministre, qui d'ailleurs présidera ce Conseil, soit désigné comme négociateur pour des accords qui ne portent que marginalement sur la PESC, ce qui pourrait porter atteinte au rôle actuel de la Commission. Cela peut poser des problèmes pour le ministre au sein de la Commission, par exemple dans le cas où celle-ci veut porter des litiges devant la Cour.

⁹⁷ Article 42 et III-231.

⁹⁸ Article III-217.

⁹⁹ Article III-227.

¹⁰⁰ Article III-230.

¹⁰¹ Article III-227.

L'approbation du Parlement européen sera désormais requise pour tous les accords internationaux couvrant des domaines auxquels s'applique la procédure législative ordinaire¹⁰². L'extension de ses compétences internes aboutit par conséquent à une seconde extension de ses compétences externes.

2.4.1.5. L'espace de liberté, de sécurité et de justice

L'espace de liberté, de sécurité et de justice constitue sans doute le domaine dans lequel le texte de la Convention représente un changement très important. Ce vocable recouvre, on le sait, l'ensemble des matières relatives à la sécurité intérieure et incluses dans le troisième pilier par le Traité de Maastricht de 1992 : l'immigration et l'asile, la coopération policière et judiciaire pénale. L'immigration et l'asile ont été transférés du troisième pilier au premier par le Traité d'Amsterdam de 1997¹⁰³. La coopération policière et judiciaire pénale sont restées dans le troisième pilier légèrement rénové.

Le projet de traité constitutionnel étend presque entièrement la méthode communautaire à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Cela signifie que la procédure législative normale s'appliquera : proposition de la Commission, vote à la majorité qualifiée au Conseil, avec des exceptions, et codécision par le Parlement européen. Ce dernier voit aussi ses pouvoirs de contrôle renforcés. La Cour exercera pleinement son contrôle juridique. L'Union utilisera ses instruments législatifs normaux. Par ailleurs, la coopération administrative¹⁰⁴, juridique¹⁰⁵ et policière¹⁰⁶ est améliorée et renforcée. Les compétences de l'Union dans ce domaine sont également définies de manière plus large, notamment pour ce qui concerne le contrôle aux frontières et les politiques de visa, asile et immigration. Finalement, une disposition permet de créer un parquet européen ayant pour mission de combattre la criminalité grave avec une dimension transfrontière ainsi que les infractions portant atteinte aux intérêts de l'Union¹⁰⁷. Tous ces changements devraient apporter un dynamisme accru aux initiatives de l'Union dans ce domaine. Ils renforceront également le rôle que l'Union pourra jouer dans ce domaine sur le plan international.

Cependant, la Convention a préservé quelques spécificités. D'abord, dans les matières de coopération policière et judiciaire pénale, un quart des États membres aura aussi un droit d'initiative¹⁰⁸. Ensuite, certaines décisions restent soumises à l'exigence de l'unanimité.

¹⁰² Article III-227.

¹⁰³ Pour une analyse globale, cf. F. DEHOUSSE et J.G. MARTINEZ, « La politique européenne d'immigration et d'asile », *Studia Diplomatica*, Vol. LV, no. 1.

¹⁰⁴ Des mesures de coopération administrative seront maintenant prises à la majorité qualifiée (art. III-164). Un comité séparé est établi pour assurer une meilleure coopération opérationnelle entre les autorités nationales (art. III-162). En outre, une procédure d'évaluation de type Schengen pourra être établie afin de surveiller la mise en œuvre par les États membres des politiques dans ce domaine (art. III-161).

¹⁰⁵ Les modalités concernant l'action d'Eurojust seront maintenant décidées à la majorité qualifiée. Eurojust pourra maintenant déclencher des poursuites pénales. Article III-174.

¹⁰⁶ Europol sera maintenant régi par une loi européenne au lieu d'une convention internationale et ses modalités d'action seront décidées à la majorité qualifiée. Cela devrait garantir plus de flexibilité.

Article III-177.

¹⁰⁷ Article III-175.

¹⁰⁸ Article III-165.

Ceci concerne notamment la création d'un parquet européen à partir d'Eurojust (art. III-175), la coopération entre les services répressifs (art. III-176), la fixation des conditions et limites d'une intervention des autorités d'un État membre sur le territoire d'un autre État membre (art. III-178). Par ailleurs, le Conseil européen se voit attribuer le rôle de définir les orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle dans ce domaine¹⁰⁹. Enfin, en plus du contrôle spécifique sur la mise en œuvre du principe de subsidiarité, des mécanismes spéciaux de contrôle par les parlements nationaux ont été prévus pour les activités d'Europol et d'Eurojust¹¹⁰.

Remarquablement, pendant les dernières semaines, une disposition a été insérée à l'initiative de l'Allemagne dans le projet de traité pour empêcher la définition par l'Union des volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers sur leur territoire dans le but d'y rechercher un emploi salarié ou non salarié¹¹¹. Il y a ainsi une politique commune sur les migrants, mais sans décision de l'Union sur un point absolument essentiel de cette politique.

2.4.2. L'Union économique et monétaire

On pourrait avoir l'impression que l'introduction de l'euro a épuisé la nécessité de changements institutionnels concernant l'Union économique et monétaire (UEM). Ceci constitue une erreur. Pour la viabilité à long terme de l'UEM, la politique monétaire commune doit être supportée par une politique économique coordonnée. De plus, la crédibilité externe et interne de l'euro exige des mécanismes clairs de représentation et des lignes simples de communication¹¹².

La Convention a proposé quelques réformes utiles à cet égard, qui restent quand même insuffisantes. Il convient de noter que – malheureusement – certaines questions importantes ont été écartées, comme le mandat et la composition de la BCE et la réforme des règles formelles du Pacte de Stabilité.

2.4.2.1. Une efficacité accrue du processus de coordination économique

Les récentes années ont clairement montré que l'approche décentralisée, et quelque peu intergouvernementale, dans la politique économique reste déficiente. Les membres du Conseil Ecofin ont dans de nombreux cas été peu disposés à contrôler et sanctionner leurs collègues. Ceci est aussi compréhensible que regrettable, puisque cela diminue la crédibilité globale de la monnaie unique. Un rôle plus développé pour la Commission s'impose pour compenser cette carence. Il semble également indispensable d'accélérer le processus de décision.

¹⁰⁹ Article III-159.

¹¹⁰ Articles III-160, III-174 et III-177. Le seuil pour les avis motivés sur la subsidiarité est ramené ici à un quart. Cf. aussi le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et proportionnalité.

¹¹¹ Article III-168.

¹¹² *Autour de l'Euro et au-delà : l'UEM et les coopérations renforcées*, Commissariat général du plan, 2003.

Le projet de la Convention effectue quelques pas timides et insuffisants dans ce sens. La Commission peut dorénavant adresser un avertissement à un État membre lorsque sa politique économique apparaît non conforme aux grandes orientations des politiques économiques ou nuisible pour le bon fonctionnement de l'UEM¹¹³. Elle peut également adresser un avis à un État membre quand elle considère qu'un déficit excessif existe ou risque de se produire dans celui-ci¹¹⁴. Par ailleurs, le Conseil décidera maintenant sur base de proposition de la Commission au lieu d'une recommandation lorsque celui-ci décide sur l'existence d'un déficit excessif dans un État membre et sur les mesures correctives à prendre. Cela implique qu'il ne peut modifier la proposition qu'à l'unanimité¹¹⁵. Enfin, à l'avenir, un État membre critiqué pour sa politique économique ne pourra plus, comme à l'heure actuelle, participer au vote sur les décisions du Conseil qui le concernent¹¹⁶.

Ces changements sont utiles. Ils ne permettront toutefois pas de remédier à la faible crédibilité de la coordination économique dans l'Eurozone, exacerbée par les conflits grandissants sur la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance établi en 1997. Or, cette faible crédibilité présente maintenant un coût important en matière de taux d'intérêt et de création d'emplois.

2.4.2.2. Une singularisation plus grande de l'Eurozone dans le processus de coordination

Après l'élargissement, l'équilibre entre les membres et les non-membres de l'Eurozone sera radicalement changé en faveur des seconds. En conséquence, les procédures actuelles risquent de ne plus garantir la coordination étroite dont les membres de l'Eurozone ont besoin. La spécificité de la zone Euro devait donc être reconnue davantage dans le processus de décision, pour éviter que les non-membres portent atteinte à l'efficacité décisionnelle sur des questions relatives aux membres.

Malheureusement, la Convention reste très proche du statu quo à cet égard. Les recommandations sur la politique économique et sur les déficits excessifs des États membres de la zone Euro seront toujours prises par tous les États membres. La même observation vaut pour la décision sur l'adhésion de nouveaux membres à l'Eurozone.

Néanmoins, les pays de l'Eurozone pourront adopter des mesures supplémentaires pour renforcer la coordination économique et budgétaire au-delà des dispositions actuelles¹¹⁷. En outre, un protocole reconnaît le rôle de l'Eurogroupe comme un forum informel de discussion. L'Eurogroupe sera présidé par un président choisi parmi ses membres pour deux années et demi¹¹⁸.

¹¹³ Article III-71.

¹¹⁴ Article III-76 §5.

¹¹⁵ Article III-76 §6.

¹¹⁶ Articles III-71 §4 et III-76 §6-7.

¹¹⁷ Article III-88.

¹¹⁸ Cf. le protocole sur l'Eurogroupe.

2.4.2.3. La représentation externe de l'Eurozone

Le système de représentation externe de l'UEM présente une importance primordiale pour la capacité de l'UE d'exercer une influence efficace sur les évolutions au sein du système monétaire international. Cette capacité sera certainement sollicitée dans les prochaines années, en raison des déséquilibres actuels de l'économie des États-Unis. À l'heure actuelle, l'Euro constitue déjà la deuxième monnaie du monde et l'Eurozone le deuxième ensemble économique, mais l'Europe n'en récolte pas tous les bénéfices faute de parler d'une voix commune.

Aucun progrès n'a été réalisé en termes de représentation externe et de politique de change¹¹⁹. On pourrait même dire que la situation a empiré. En effet, on peut se demander comment le président du Conseil Ecofin et de l'Eurogroupe pourront coopérer dans le cadre établi par le Conseil européen de Vienne en 1998. La confusion actuelle risque alors d'augmenter. Un rôle accru pour la Commission et la BCE s'impose, mais les États membres refusent d'accorder à ces institutions des pouvoirs accrus¹²⁰. Ceci rendra la coopération avec les grands partenaires économiques de l'Union européenne, à commencer par les États-Unis, très difficile dans les prochaines années.

2.4.3. La politique sociale

Le Traité constitutionnel proclame beaucoup d'objectifs et de principes sociaux. Le plein emploi, le progrès social, la justice sociale, l'inclusion sociale et l'économie sociale de marché figurent maintenant parmi les objectifs de l'Union et l'égalité est même consacrée comme une valeur de l'Union. En outre, la Charte inclut une série de droits sociaux.

Cependant, le Traité ne dote pas l'Union des moyens nécessaires pour réaliser ces objectifs. Ainsi, la plupart des décisions importantes concernant la politique sociale¹²¹ aussi bien que les mesures pour combattre la discrimination demeurent soumises à l'unanimité.¹²² L'exclusion de compétence dans les domaines de la grève, du lock-out et de la rémunération des travailleurs est maintenue¹²³. Finalement, aucune clause de cohérence horizontale pour la politique sociale n'a été incluse¹²⁴.

Toutefois, quelques changements ont été introduits. Après beaucoup de discussions, une base légale a finalement été intégrée dans le texte concernant des services d'intérêt économique général. L'Union et les États membres assureront que les services d'intérêt économique général fonctionnent correctement sur la base de principes et dans des

¹¹⁹ Article III-228.

¹²⁰ La solution idéale serait de nommer le commissaire responsable des questions économiques au poste de «Monsieur Euro», qui assumerait alors la représentation externe et la communication, en association étroite avec les membres du Conseil et de la BCE. En temps voulu, «Monsieur Euro» pourrait siéger au siège unique de la zone Euro au G5/6 reconstitué et dans le Conseil d'administration du FMI.

¹²¹ Article III-104.

¹²² Article III-8 § 1.

¹²³ Article III-104 § 6.

¹²⁴ De telles clauses, existant par exemple pour l'environnement, visent à garantir la prise en considération d'un objet particulier dans l'ensemble des mesures adoptées par l'Union.

conditions, qui leur permettent d'accomplir leurs missions. Une loi européenne définira ces principes et conditions ¹²⁵. Par ailleurs, dorénavant, le Conseil statuera à la majorité qualifiée pour des mesures de sécurité sociale garantissant la libre circulation des travailleurs migrants salariés et non salariés ¹²⁶. Finalement, le projet insère une disposition portant sur l'utilisation de la méthode ouverte de coordination en matière sociale ¹²⁷.

2.4.4. La fiscalité

Jusqu'à présent, l'exigence de l'unanimité au sein du Conseil a constitué un obstacle quasi insurmontable pour l'Union de progresser dans ce domaine. Elle génère par ailleurs, comme l'a montré en 2003 la négociation sur la fiscalité de l'épargne, des marchandages inacceptables (l'Italie a ainsi lié son approbation d'un accord sur la fiscalité de l'épargne à l'abandon de sanctions contre les fraudeurs italiens en matière de quotas laitiers...).

Les progrès marqués par la Convention en matière de fiscalité sont tout à fait insuffisants. L'exigence d'unanimité est conservée pour la fiscalité indirecte ¹²⁸ et environnementale ¹²⁹, ainsi que pour des mesures relatives à l'impôt sur les sociétés ¹³⁰. Pour la fiscalité indirecte ainsi que pour les mesures relatives à l'impôt sur les sociétés, une disposition très modeste prévoit que le Conseil peut décider à l'unanimité d'adopter à la majorité qualifiée certaines mesures fiscales portant sur la coopération administrative ou sur la lutte contre la fraude fiscale ou l'évasion fiscale illégale. Cette clause « passerelle » paraît toutefois vouée à peu de succès. Par ailleurs, dans ce domaine, seulement une simple consultation du Parlement européen a été prévue. Pour la fiscalité environnementale, le Conseil peut décider unanimement de rendre applicable la procédure législative ordinaire.

Dans une Union de 25 États membres, avec une hétérogénéité encore plus grande des systèmes fiscaux, éliminer les distorsions deviendra impossible. Ceci portera inévitablement atteinte au fonctionnement du marché intérieur. Ceci risque d'augmenter très fortement les responsabilités de la Cour de justice dans les prochaines années.

2.5. LES INSTRUMENTS

2.5.1. Les instruments normatifs

La Convention propose une révision radicale des instruments de l'Union. La spécificité des instruments liée au système des piliers est supprimée et le nombre d'instruments réduit à six. Les six instruments restants sont : les lois, les lois-cadre, les règlements, les

¹²⁵ Article III-6.

¹²⁶ Article III-21.

¹²⁷ Article III-107.

¹²⁸ Article III-62.

¹²⁹ Article III-130.

¹³⁰ Article III-63.

décisions, les recommandations et les avis. La Convention propose aussi une distinction entre les instruments législatifs et exécutifs.

Cette simplification présente certainement un aspect positif. Cependant, quelques instruments sont maintenant définis d'une façon très large. De plus, certaines politiques continuent à être mises en œuvre selon des instruments spécifiques, comme des directives, des programmes, etc. On peut aussi déplorer que la Convention n'a pas adopté un critère clair et consistant pour distinguer des instruments législatifs et exécutifs.

2.5.1.1. Les instruments législatifs

Les instruments législatifs, «lois » et « lois-cadres », seront en principe adoptés en public selon la « procédure législative ordinaire ». Cela signifie qu'ils seront adoptés à la majorité qualifiée par le conseil législatif en codécision avec le Parlement européen, sur proposition de la Commission. La création de cette procédure constitue aussi une simplification importante. Il subsiste cependant des exceptions à ce principe. Dans les matières de coopération policière et judiciaire pénale, la Commission partage son droit d'initiative avec les États membres¹³¹. De plus, pour certaines lois-cadres, le rôle du Parlement européen est limité à une simple approbation¹³² ou une simple consultation¹³³. La procédure de coopération est supprimée.

2.5.1.2. Les instruments non législatifs

2.5.1.2.1. Les actes non législatifs pris directement sur la base de la Constitution

Le projet de traité constitutionnel prévoit que certains règlements et décisions peuvent être pris directement sur la base de la Constitution. Malheureusement, la Convention n'a pas adopté un critère clair pour déterminer de tels actes et les distinguer ainsi des actes législatifs. Certains d'entre eux concernent sans doute un choix fondamental de base (par exemple la politique de concurrence) et auraient alors mérités d'être pris selon la procédure législative normale, impliquant ainsi le Parlement européen¹³⁴.

Il faut noter que cette distinction quelque peu arbitraire a des répercussions pour ce qui concerne le pouvoir d'initiative de la Commission, l'ouverture des travaux du Conseil et le mécanisme d'alerte précoce, qui ne s'applique que pour des actes législatifs.

¹³¹ Cf. § 4.2.

¹³² Les secteurs principaux dans lesquels le Parlement européen donne son approbation : mesures de non-discrimination, clause de flexibilité, cadre financier pluriannuel, établissement du Procureur.

¹³³ Les secteurs principaux dans lesquels on consulte simplement le Parlement européen sont la fiscalité et quelques mesures concernant la politique sociale.

¹³⁴ Cf. pour une approche consistante K. LENAERTS, M. DESOMER, «Simplification of the Union's instruments », in B. DE WITTE (éd.), *Ten reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, EUI RSCAS, 2003.

2.5.1.2.2. Les règlements délégués

La Convention prévoit également la création d'une nouvelle catégorie d'actes délégués. Ceci permet au législateur (c'est-à-dire le Conseil et le Parlement) de déléguer à la Commission le pouvoir de compléter ou modifier des éléments non essentiels des lois ou des lois-cadres. Cette délégation est soumise à un droit de révocation du législateur¹³⁵. Ce droit de révocation peut concerner soit la procédure de façon générale, soit un acte adopté en particulier. Le législateur peut ainsi décider de réexaminer toute la délégation à l'occasion d'un débat sur une mesure particulière.

Selon le projet, les éléments essentiels d'un domaine ne peuvent pas faire l'objet d'une délégation. Ceci requiert le développement d'une toute nouvelle jurisprudence et pourrait apporter des surprises dans le futur. Ceci sera particulièrement le cas pour les délégations autorisant la Commission à modifier la loi ou la loi-cadre.

2.5.1.2.3. Les instruments exécutifs

Les actes législatifs ou délégués peuvent être mis en œuvre par la Commission ou, dans des cas spécifiques dûment justifiés, par le Conseil¹³⁶. Il reste à voir si ces cas spécifiques seront vraiment justifiés. Un pas en avant considérable a été franchi puisqu'il est prévu qu'une loi fixera désormais les procédures de surveillance des actes d'exécution de l'Union. Par conséquent, le Conseil votera à la majorité qualifiée au lieu de l'unanimité et, chose importante, le Parlement européen aura un droit de codécision et non de consultation pour cette loi. Cependant, le projet de la Convention se réfère uniquement au contrôle par les États membres et ne mentionne pas le rôle du Parlement dans cette surveillance. Il n'est pas clair si la loi déterminera aussi les procédures de contrôle sur les actes exécutoires mettant en œuvre un acte où la codécision du Parlement ne s'appliquait pas, ou sur les actes exécutoires pris par le Conseil.

2.5.2. La méthode ouverte de coordination

La méthode ouverte de coordination trouve son origine dans le chapitre sur l'emploi du Traité d'Amsterdam. Ce chapitre avait mis en place une coordination entre les États membres, dépourvue de caractère juridiquement contraignant. Cette méthode a été systématisée par le Conseil européen de Lisbonne de 2000, qui a défini une stratégie très ambitieuse visant à faire de l'Union européenne l'économie la plus productive du monde en 2010.

Cette méthode de coordination par la pression douce des partenaires (*peer pressure*) repose sur la définition d'objectifs communs, les échanges de bonnes pratiques, les évaluations périodiques, et la concertation avec les partenaires sociaux et la société dite civile. Elle a déjà été utilisée dans une série de domaines, comme l'exclusion sociale, l'éducation, la

¹³⁵ Article 35.

¹³⁶ Article 36.

politique d'entreprise, etc. Elle s'est avérée utile pour lancer une dynamique dans des secteurs où l'action législative est perçue comme trop rapide ou trop contentieuse. Elle a également été utilisée afin de soutenir le travail législatif et accompagner le processus de convergence.

Comme cette méthode ne figure pas dans les traités actuels, plusieurs voix ont appelé à l'incorporer dans le Traité constitutionnel. Dans le texte proposé par la Convention, elle a reçu un rang constitutionnel. Les rôles des participants respectifs sont explicités. La Convention n'est pas parvenue à élaborer une clause générale sur la méthode ouverte de coordination. Par contre, elle consacre le recours à cette méthode, sans toutefois la mentionner comme telle, dans les domaines de la politique sociale¹³⁷, la recherche et le développement technologique¹³⁸, la santé¹³⁹, et l'industrie¹⁴⁰.

2.5.3. Les instruments financiers

La réforme des instruments financiers de l'Union apparaît très limitée. Une distinction est faite entre la décision sur les ressources propres, le cadre pluriannuel et le budget annuel. La Commission a le droit d'initiative pour chacun de ces instruments.

2.5.3.1. Les ressources propres¹⁴¹

L'adoption de la décision sur les ressources propres reste soumise à une procédure très lourde. Pour décider de nouvelles ressources ou des limites relatives aux ressources actuelles, l'unanimité au Conseil et la ratification par les États membres sont exigées. Le Parlement est seulement consulté. Pour les autres modalités concernant les ressources propres, le Conseil statuera à la majorité qualifiée avec l'approbation du Parlement.

2.5.3.2. Le cadre pluriannuel¹⁴²

La Convention codifie dans le projet de traité la pratique des perspectives financières pluriannuelles. Le cadre pluriannuel déterminera les plafonds annuels des différentes catégories de dépense, assurant ainsi que les dépenses de l'Union restent dans les limites de ses ressources propres. Le Conseil adoptera le cadre pluriannuel à la majorité qualifiée, après avoir reçu l'approbation du Parlement, statuant à la majorité de ses membres. Le rôle du Parlement reste ainsi limité, ce qui réduira son impact dans la procédure budgétaire annuelle. Une procédure de codécision simplifiée aurait pu être prévue.

Il convient de remarquer que le Conseil statuera toujours à l'unanimité pour l'adoption du premier cadre pluriannuel. Étant donné qu'aucun État ne voudra payer plus, que certains veulent payer moins, que personne ne veut recevoir moins et que l'Union devra

¹³⁷ Article III-107.

¹³⁸ Article III-148.

¹³⁹ Article III-179.

¹⁴⁰ Article III-180.

¹⁴¹ Article I-53.

¹⁴² Article I-54.

dépenser plus pour l'élargissement, le terrain semble préparé pour des affrontements aigus, non seulement en 2006, mais aussi en 2013, car vraisemblablement le Traité constitutionnel n'entrera en vigueur qu'après 2006.

2.5.3.3. Le budget annuel ¹⁴³

L'incorporation du cadre pluriannuel a permis une simplification considérable de la procédure d'adoption du budget annuel. Le Parlement européen aura maintenant le dernier mot concernant le budget annuel. Cependant, puisque le budget annuel doit se rapporter au cadre pluriannuel, pour lequel le Parlement européen n'a qu'un simple pouvoir d'approbation, cela ne constitue pas un profond changement. De plus, le pouvoir du Parlement européen sur le budget annuel reste limité dans la mesure où la lecture du Conseil précède la sienne, et où les deux institutions doivent approuver le texte du comité de conciliation.

La distinction entre les dépenses obligatoires et non obligatoires est aussi supprimée. Toutefois, une clause spécifique assure la disponibilité des moyens financiers nécessaires pour permettre à l'Union de remplir ses obligations juridiques à l'égard des tiers ¹⁴⁴.

2.6. UN TRAITÉ CONSTITUTIONNEL, NON UNE CONSTITUTION

2.6.1. La forme d'une constitution, la réalité d'un traité

Bien que le projet de la Convention ait reçu l'appellation de constitution, le projet n'est pas réellement une constitution, au sens complet du terme. Sur le plan technique, il définit les compétences de l'UE et les pouvoirs des différentes institutions de l'UE. En cela, il peut être appelé une constitution (comme le sont les différents textes fondateurs d'organisations internationales parfois très traditionnelles). En réalité, sur le plan politique et juridique, le texte souffre toujours des limitations liées aux instruments traditionnels du droit international public. Il reste un traité, comme le confirme la partie IV. Celle-ci prévoit que son entrée en vigueur se produit au moyen d'un « Traité établissant une Constitution ». Cela explique aussi la longueur du texte.

Les États membres restent ainsi les seuls maîtres du système institutionnel. Ils définissent les compétences de l'Union. L'entrée en vigueur du Traité ainsi que sa révision sont soumises à une décision unanime des États membres aussi bien qu'à des ratifications nationales.

2.6.2. L'entrée en vigueur du Traité

Le Traité constitutionnel n'a pas été conçu comme une modification des traités précédents, mais plutôt comme un traité nouveau remplaçant les traités antérieurs.

¹⁴³ Article III-310.

¹⁴⁴ Article III-319.

L'entrée en vigueur de ce traité exige aussi bien l'approbation de tous les États membres, y compris les nouveaux, qu'une ratification nationale par chacun d'entre eux¹⁴⁵.

Certaines propositions avaient été faites pour prévoir une entrée en vigueur plus aisée. Elles reposaient sur l'idée que l'Union européenne établie par la Constitution serait une entité différente de l'Union actuelle. Cependant, la Convention n'a pas suivi cette approche. Les traités actuels ne peuvent être abrogés que par le consentement de tous les États membres qui y sont parties. En absence d'une telle abrogation, les traités actuels restent en vigueur¹⁴⁶. Si les États qui ont ratifié le nouveau traité veulent néanmoins fonder la nouvelle Union, ils devront alors le faire à l'intérieur de l'Union actuelle. Ceci engendrerait une duplication des institutions, des compétences et des actes qui empêcherait sans doute le fonctionnement de l'Union refondée. La seule solution consiste alors à mettre fin aux traités antérieurs par les États qui ne peuvent ratifier le nouveau traité ou à leur faire quitter les traités antérieurs, ce qui permettra aux autres d'y mettre fin.

Cette absence d'une réforme immédiate du processus de révision constitue une des faiblesses majeures – peut-être la plus fondamentale – du projet de traité constitutionnel de la Convention. Elle risque d'aboutir à la réapparition des problèmes rencontrés en Irlande et au Danemark lors de la ratification de traités précédents, à une échelle plus importante. Il existe en réalité la possibilité d'une crise politique majeure. De plus, il se peut que la désignation (fausse) de constitution donnée au projet complique encore davantage la difficulté. La Convention a malgré tout envisagé la question puisque le projet prévoit la réunion du Conseil européen en cas de problèmes avec des ratifications nationales¹⁴⁷. Malheureusement, si la question a été posée, elle n'a reçu aucun embryon de réponse.

2.6.3. Les futures révisions du traité

2.6.3.1. Le processus décisionnel

Si la modification immédiate de la procédure de révision apparaissait difficile sur le plan juridique, la modification de cette procédure pour l'avenir dans le texte du Traité constitutionnel posait moins de problèmes¹⁴⁸. Elle n'a hélas pas davantage été proposée par la Convention.

Plusieurs demandes avaient cependant été faites à ce propos. Notamment, le rapport Dehaene-Simon-Von Weizsäcker de 1999 suggérait une différenciation dans la procédure de révision selon les parties du traité. Il prévoyait la scission du futur traité en deux parties. La deuxième partie, rassemblant toutes les dispositions non institutionnelles sur les politiques aurait été soumise à une procédure de révision plus légère. Une autre

¹⁴⁵ Article IV-8.

¹⁴⁶ B. DE WITTE, «Revision and entry into force», in B. DE WITTE (éd.), *Ten reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, op. cit.

¹⁴⁷ Cf. la déclaration à l'acte final de signature du traité établissant la Constitution.

¹⁴⁸ Robert Schumann Centre For Advanced Studies (EUI), *Reforming the treaties amendments procedures. Second report on the reorganisation of the European Union Treaties*, July 2001.

possibilité consistait à introduire une distinction selon la nature des clauses à réviser, seules les clauses fondamentales continuant à être soumises à l'unanimité. Cependant, ces demandes n'ont pas été suivies. Donc, si la CIG adopte le projet de traité sans le modifier sur ce point, toute révision du Traité continuera à être soumise à l'accord unanime et la ratification des États membres ¹⁴⁹. En raison de l'énorme accroissement du nombre des États membres devant intervenir dans les prochaines années, cela paraît peu soutenable. Le Parlement européen, de plus, ne jouera toujours aucun rôle dans l'approbation des nouveaux traités.

Ce régime met l'Union à la merci du plus petit commun dénominateur, qui s'abaisse de manière mathématique avec chaque élargissement. En cas de refus d'une ratification d'un traité de révision, le projet de traité constitutionnel se borne à prévoir que «le Conseil européen se saisit de la question ¹⁵⁰ ».

Outre les arguments d'opportunité, ce mode de décision apparaît de moins en moins démocratique. N'importe quel État, quelle que soit l'importance de sa population, peut bloquer toute modification du processus d'intégration. L'unanimité donne un poids excessif à certains citoyens et certains gouvernements. On peut se demander s'il est normal qu'un seul État, même de 400 000 habitants, puisse arrêter seul toute révision d'un traité liant une Union de 450 millions de personnes. À cet égard, il est amusant de constater que la Convention a placé son projet sous le patronage d'une pensée de Thucydide selon laquelle « Notre Constitution (...) est appelée démocratie parce que le pouvoir est entre les mains non d'une minorité, mais du plus grand nombre... » Le processus de révision maintenu par la Convention constitue à l'évidence la négation de cette idée.

2.6.3.2. La procédure de négociation

En revanche, des modifications utiles ont été proposées au sujet de la procédure de négociation des traités. À l'heure actuelle, le Parlement européen est seulement officieusement représenté dans la CIG. Les parlements nationaux sont simplement impliqués à la fin du processus, où ils sont confrontés à un « fait accompli ». La négociation se déroule derrière des portes fermées ¹⁵¹.

Le projet de traité constitutionnel accorde au Parlement européen le droit d'introduire un amendement au traité. Il prévoit aussi dorénavant de mettre sur pied une Convention en cas de révision du traité. Le Conseil européen peut décider de ne pas convoquer une Convention, mais pour cela il a besoin de l'approbation du Parlement européen ¹⁵². Le Parlement européen a donc le dernier mot sur la procédure de révision. La CIG demeure cependant tout à fait libre d'amender le travail de la Convention.

¹⁴⁹ Article IV-7.

¹⁵⁰ Article IV-7 § 4.

¹⁵¹ K. LENAERTS, A. DESOMER, « New models of constitution-making in Europe: the quest for legitimacy », *Common Market Law Review*, Dec. 2002.

¹⁵² Article IV-7 § 2.

2.6.4. Le retrait volontaire des États membres

Le projet de la Convention prévoit aussi un droit de retrait volontaire pour les États membres¹⁵³. Ce droit est inconditionnel et n'est pas soumis à la conclusion d'un accord de retrait. La conclusion d'un accord de retrait a été prévue mais, à défaut, la Constitution cesse automatiquement de s'appliquer deux ans après la notification (sauf si ce délai est prorogé). La Convention n'a pas limité ce droit à l'hypothèse de la non-ratification d'une révision du traité. Il peut être exercé à n'importe quel moment.

Il reste à voir si un tel droit sera jamais utilisé, d'autant plus qu'il risque d'engendrer beaucoup de problèmes politiques, légaux, budgétaires et techniques. Cette remarque est particulièrement vraie pour les États membres qui appartiennent à l'Euro zone.

Cependant, même si ce mécanisme est difficile à utiliser, la menace simple de son utilisation peut être utilisée par certains États membres comme un instrument de chantage politique. De façon intéressante, cette décision doit être prise en suivant les règles constitutionnelles nationales. Il n'est toutefois pas obligatoire de conclure un accord de retrait avec les autres États membres. Dans de nombreux cas, ainsi seulement l'abrogation d'une loi, ou même la dénonciation simple par le gouvernement national sera exigée. Par conséquent, d'une façon plutôt bizarre, on a rendu la sortie éventuelle de l'Union par un État membre beaucoup plus simple que son entrée.

¹⁵³ Article 59.

3. LES ENSEIGNEMENTS DE LA CONVENTION

3.1. LE CHANGEMENT DE MÉTHODE : L'UTILITÉ ET LES LIMITES DE LA MÉTHODE DE LA CONVENTION

3.1.1. La Convention est une méthode utile pour préparer des révisions de traité, mais des réformes s'imposent

Des différences très nettes apparaissent immédiatement entre la Convention et les CIG précédentes. En dépit d'une certaine opacité du présidium, le processus a été plus transparent dans la Convention. La Convention a également été plus innovatrice, en se montrant ouverte à de nouvelles idées, qui, dans une CIG, auraient immédiatement été abandonnées comme irréalistes. Les prises de position se sont aussi révélées plus flexibles. Ceci résulte de la méthode de décision de la Convention (un « consensus », tel que défini par le présidium¹⁵⁴). Cela résulte aussi de la composition beaucoup plus diverse de la Convention, qui a donné plus d'ouverture aux travaux du présidium. Dès lors, la recherche du plus petit commun dénominateur lors d'une CIG, nécessitée par la possibilité de veto, est remplacée par un processus délibératif au sein de la Convention. Enfin, le texte final présente indéniablement plus de clarté.

Cependant, les choses pourraient encore être améliorées. Le présidium n'a pas été très transparent. Certains de ses membres ne représentaient pas toujours fidèlement leur groupe d'origine. Des représentants du Conseil et parfois des parlements (tant national qu'europpéen) ont ainsi défendu à l'occasion des positions purement nationales. Ceci est d'autant plus grave que le présidium a « monopolisé » les travaux finaux de la Convention à cause de la présentation tardive des propositions institutionnelles et des versions révisées du traité. Quoiqu'une certaine autonomie pour l'organe directeur soit évidemment nécessaire, la centralisation de pouvoir dans le présidium était excessive.

Le rôle du président doit aussi être souligné. Parfois, le président de la Convention a privilégié ses priorités personnelles, ou celles de quelques grands États membres. Il a aussi transformé de façon inutile la Convention en une CIG prématurée. Ainsi, l'interrogation formelle des membres du Conseil européen d'avril 2003 sur le résultat de la Convention a joué un rôle contre-productif. La revendication par le président d'une réduction du nombre de commissaires au nom de l'équité à l'égard des grands États membres au lieu, par exemple, de l'efficacité, a constitué une lourde erreur, qui pèsera sur la CIG et les débats de ratification. Comme il est vraisemblable qu'on fera recours à des Conventions pour des révisions futures du traité, il est important de s'interroger maintenant sur des réformes possibles afin d'améliorer le fonctionnement de celle-ci. La désignation du président et du présidium est évidemment un domaine clé de réforme.

¹⁵⁴ Le Présidium a refusé de définir ce qu'il a considéré être un consensus, car, comme le disait J.-L. Dehaene, « la meilleure façon d'atteindre un consensus est de ne pas définir ce qu'est un consensus ».

Concernant ce premier, l'option de la première Convention – laisser la Convention élire son propre président – devrait être retenue. Concernant le présidium, on pourrait prévoir que chaque groupe composant de la Convention, y compris les représentants des chefs de gouvernements¹⁵⁵, élit deux membres en son sein. Un présidium composé ainsi obligera ses membres à représenter correctement leur groupe d'origine.

Pour éviter la « monopolisation » des travaux par le présidium, on pourrait accorder à la Commission le devoir de préparer un avant-projet comme base de travail pour la Convention. Étant donné ce rôle, celle-ci ne pourrait plus avoir de droit de vote sur le résultat de la Convention, ce qui semble d'ailleurs plus adapté à une institution sans véritable mandat électoral. Son rôle serait plus proche de celui qu'elle a dans le processus législatif : proposer des projets et participer aux négociations suivantes.

Le mode de décision devrait aussi être changé ; la prise de décision par consensus a en effet démontré qu'il existe un danger d'abus par le président ou le présidium. La Convention devrait alors adopter une recommandation à la majorité des deux tiers de chacune des trois composantes de la Convention ayant un droit de vote (excluant ainsi la Commission). À la fin de ce vote, la Convention présentera un seul texte juridique sans options, qui servira comme base de travail pour les CIGs.

3.1.2. Des incertitudes énormes subsistent quant au résultat de la Convention

Il demeure pour le moment impossible d'évaluer correctement l'impact complet de la Convention. La révision des traités consiste maintenant en trois phases : la Convention, la CIG et les ratifications. Il faut par conséquent attendre la fin du processus.

Il faut rappeler que le projet de la Convention reste... un projet. Ce texte est simplement la base de travail de la nouvelle CIG¹⁵⁶. Les dispositions de l'article 48 TUE restent entièrement d'application. Le problème posé par la Convention à l'heure actuelle est qu'il s'agit d'un stade supplémentaire dans le processus de révision, et non du remplacement d'un élément du processus originel. Il reste à voir si la CIG rouvrira une négociation complète ou si elle fera simplement quelques retouches. On peut prévoir que le texte sera essentiellement adopté comme tel, mais que des changements seront faits dans certains secteurs très sensibles.

Après cela, le texte devra toujours être ratifié par 25 États membres. Les difficultés sont surtout probables à ce stade et la Convention n'a pas beaucoup examiné les solutions possibles. Cela illustre l'impasse de l'approche actuelle suivie par pratiquement tous les États membres. L'unanimité et les méthodes du droit international traditionnel sont

¹⁵⁵ Lors de la deuxième Convention, les représentants des gouvernements qui exerçaient la présidence du Conseil pendant la Convention étaient représentés au présidium. Une possibilité est que les représentants du Conseil soient également élus. L'abolition de la présidence tournante rend cette hypothèse d'ailleurs très probable.

¹⁵⁶ Selon les conclusions du Conseil européen de Salonique de juin 2003, « le texte du projet de Traité constitutionnel était une bonne base de départ pour la Conférence intergouvernementale » (point I.3.5).

maintenant devenus tout à fait inadaptées à la gestion du système politique le plus important du continent européen. Il existe un déséquilibre croissant entre les finalités de l'intégration européenne et ses instruments.

Les conséquences du texte, s'il devait finalement entrer en vigueur, sont tout aussi difficiles à prévoir. Il modifie plusieurs éléments fondamentaux du système institutionnel actuel. Un changement simultané de tant d'éléments augmente l'étendue des surprises potentielles. Par ailleurs, le texte comporte quelques contradictions et/ou imprécisions qui restent à clarifier. Ceci vaut en premier lieu pour les dispositions institutionnelles.

3.1.3. Des contradictions énormes subsistent

La réticence des États membres envers une réforme en profondeur était très manifeste lors des négociations du Traité de Nice et de la Déclaration de Laeken. Elle subsiste dans la Convention, quoique sous une forme différente. Le projet de traité de la Convention représente en fait tant une extension qu'un affaiblissement de la méthode communautaire. L'extension est la plus manifeste dans le domaine de la coopération policière et judiciaire pénale. L'affaiblissement est le plus évident dans le domaine des relations extérieures et particulièrement de la politique étrangère.

Les contradictions étaient aussi évidentes dans d'autres aspects. La Convention a corrigé le désordre créé par le Traité de Nice en ce qui concerne la définition de la formule de la majorité qualifiée. En contrepartie, il a créé un nouveau désordre dans l'organisation de la présidence. On peut difficilement considérer un système avec – au moins – quatre façons différentes de définir la présidence comme transparente, démocratique ou efficace. L'acceptation du principe de solidarité dans le cas d'une attaque terroriste mais pas dans le cas d'une attaque militaire en dit long sur les ambiguïtés actuelles. On peut certainement dire la même chose du refus général de discuter – ou de simplifier – une quelconque règle liée à la solidarité financière entre les États membres. Un autre exemple concerne la promulgation d'objectifs sociaux et économiques très ambitieux et le refus d'accorder à l'Union des moyens réels pour remplir ces ambitions dans ces domaines.

3.1.4. La discorde entre petits et grands États membres est approfondie

La Convention n'a pas vraiment réalisé une trêve entre les grands et petits États membres. Les questions déjà si contestées lors de Nice n'ont été que partiellement résolues. En effet, la décision sur la distribution des sièges au Parlement européen a largement été reportée. Le problème de la composition de la Commission ne semble pas résolu car plusieurs États vont remettre en question la solution proposée. Même si la proposition n'est pas amendée, il est possible que la solution proposée engendre tellement de problèmes qu'une nouvelle solution s'impose. La même remarque vaut pour la nouvelle définition de la majorité qualifiée, selon laquelle le pouvoir des grands États pourrait bien être considéré excessif. Enfin, la Convention a ajouté un nouveau champ

de bataille, à savoir la présidence du Conseil européen et des différentes formations du Conseil.

3.2. LE CHANGEMENT ET LA CONTINUITÉ DANS LE RÉSULTAT : LA PLACE DU TRAITÉ CONSTITUTIONNEL DANS LA SÉQUENCE DES RÉVISIONS

Selon la Déclaration de Laeken, la Convention devait proposer un texte qui rendrait l'Union plus efficace, plus démocratique et plus transparente. Le texte devait aussi préparer l'Union à l'élargissement. Le résultat de la Convention par rapport à ces défis est mitigé.

3.2.1. La réforme institutionnelle la plus importante depuis 1957

La réforme institutionnelle proposée par la Convention est la plus fondamentale depuis 1957. Sont créées de nouvelles institutions qui semblaient impensables il y a encore quelques années, comme le ministre des Affaires étrangères ou le président du Conseil européen. Certaines mesures positives ont été prises. Elles concernent par exemple la réforme du système de la majorité qualifiée et l'extension de la procédure législative ordinaire. On peut aussi considérer le renforcement des pouvoirs du président de la Commission comme positif.

Cependant, le principal de la réforme institutionnelle penche clairement du côté intergouvernemental de la balance. En effet, le Conseil européen est maintenant expressément considéré comme une institution de l'Union et sera dirigé par un président permanent. Avec le ministre des Affaires étrangères, ce président de Conseil européen va probablement conserver et même renforcer la nature intergouvernementale des relations externes de l'Union, au détriment de la Commission et de son président. En outre, le maintien d'une représentation strictement égalitaire des États membres au sein de la Commission reflète au fond une conception intergouvernementale de celle-ci.

Pour terminer, certains changements ont été acceptés seulement dans leur principe. Leur mise en œuvre a été reportée ou laissée ouverte. Il apparaît dès lors difficile de se prononcer définitivement. Le fait que le Conseil européen soit souvent le responsable de cette mise en œuvre ne prédit rien de bon pour l'avenir. Le report des dossiers difficiles est devenu une règle de base du processus de décision européen. En cela, la Convention perpétue encore la ligne des Traités d'Amsterdam et de Nice¹⁵⁷.

¹⁵⁷ Cf. F. DEHOUSSE et T. ZGAJEWSKI, « Le nouveau paysage institutionnel de l'union européenne – Du traité d'Amsterdam au traité de Nice », in C. NAOME, *Droit européen : actualités et perspectives*, Liège, 2001, pp. 13-55.

L'élément le plus dangereux dans la Convention résidait sans nul doute dans une prise de conscience tout à fait insuffisante du défi que le doublement du nombre d'États membres va créer pour la conduite de l'Union¹⁵⁸.

3.2.2. Une simplification plutôt limitée

Le projet de la Convention représente une simplification majeure des mécanismes de l'Union. Les traités sont fusionnés, les instruments et les procédures rationalisés, ce qui faciliterait (relativement) la compréhension par l'opinion publique. Cependant, cette simplification aurait pu aller plus loin. Dans certains domaines, par exemple en ce qui concerne la politique externe, l'ancien troisième pilier ou Euratom, des réticences subsistaient. De plus, des complexités supplémentaires ont été créées, comme le nouveau système d'alerte concernant la subsidiarité. Finalement, de façon plus fondamentale, la réforme institutionnelle ajoute beaucoup de nouvelles complications au système, qui risquent de réduire l'impact des simplifications réalisées dans d'autres domaines. De ce point de vue aussi, la continuité entre la Convention et les CIG précédentes est tout à fait évidente.

3.2.3. Une démocratisation incomplète de l'Union

La démocratisation de l'Union reste limitée. Des pas en avant ont évidemment été faits, notamment au moyen d'une participation plus grande des parlements nationaux et européens et de la disposition sur l'initiative populaire. Cependant, le Conseil (européen) reste seul responsable des décisions les plus importantes, comme les nominations principales, la décision à propos des ressources propres, le Parlement européen, la coordination économique et la révision du traité.

Concernant cette dernière, l'Union européenne reste de toute évidence fondée sur un traité entre des États membres. Les décisions fondamentales sont toujours prises suivant le processus diplomatique et la volonté du peuple est ainsi évidemment filtrée. La fin de la Convention elle-même était, à cet égard, fortement révélatrice. Dans la dernière phase, quelques amendements importants ont été approuvés par les trois plus grandes familles politiques et soutenus par trois quarts des membres de la Convention. Ils n'ont même pas été débattus au sein du présidium.

3.3. UN TRÈS FAIBLE RENFORCEMENT DE L'EXÉCUTIF

À Amsterdam, les négociations institutionnelles ont porté plus sur le renforcement de l'exécutif que sur le renforcement de la démocratie. Ceci constituait la conséquence logique du Traité de Maastricht, qui avait invité l'Union à jouer un rôle dans des domaines éminemment exécutifs comme la politique économique, la politique extérieure,

¹⁵⁸ F. DEHOUSSE, W. COUSSENS, «The enlargement of the European Union. Opportunities and threats», *Studia Diplomatica*, 2001, 4.

et la police. La question se posait alors, comment structurer et renforcer les fonctions exécutives au niveau européen.

Les résultats obtenus depuis dans ces domaines sont plutôt décevants. La Convention aurait alors pu jouer un rôle clé en renforçant l'exercice des pouvoirs exécutifs au sein de l'Union. Son bilan est cependant mitigé. Le rôle exécutif de la Commission n'est considérablement renforcé ni dans la politique étrangère ni dans la coordination économique. Par ailleurs, au lieu de renforcer les institutions exécutives existantes, la Convention propose d'ajouter de nouveaux organes (par exemple le président du Conseil européen). La dispersion supplémentaire des pouvoirs exécutifs qui en résultera pourrait bien s'avérer contre-productive.

CONCLUSIONS : LA CONTINUITÉ DANS LE CHANGEMENT

Il ne faut pas se laisser tromper par le déploiement d'un lourd marketing autour du projet de la Convention. Contrairement à ce qui a été dit dans certains pays, le projet de traité établi par la Convention ne modifie pas fondamentalement la nature et les pouvoirs de l'Union européenne. Il y a eu des simplifications..., mais aussi des complications. Il y a eu des progrès sur le chemin de l'intégration, mais aussi des régressions. En général, on peut conclure à un progrès global, mais beaucoup moins que cela en a l'air. Ces changements limités faciliteront toutefois les réformes futures.

Ces contradictions résultent des attitudes ambivalentes des gouvernements européens. Ces derniers disent leur intention de faire de l'Europe une superpuissance, mais veulent la diriger comme n'importe quelle autre organisation internationale. Tout le monde veut plus d'Europe,... mais aussi plus de contraintes sur l'Europe. Tout le monde veut une Europe plus simple... et propose plus de complexités. Et, évidemment, personne ne désire payer plus pour l'Europe. Les États membres veulent faire de l'Europe une puissance... sans instruments puissants. Cette incohérence, plus évidente depuis Maastricht, exacerbée à Nice, a créé une distorsion croissante, et maintenant considérable, entre les ambitions et les moyens donnés à l'Europe. Dès lors, la Convention n'a pas vraiment apporté le changement dans la continuité, pour reprendre une formule chère à Giscard d'Estaing. La continuité a clairement eu priorité sur le changement. La bouteille a fortement changé, mais le contenu est largement resté le même.

Pour conclure, la gestion d'une Union européenne comprenant presque un demi milliard de personnes, qui veut se doter d'une véritable politique étrangère et de défense commune, qui veut créer un espace de sécurité et de justice, et devenir l'économie sociale de marché la plus compétitive dans le monde, exige des réformes plus profondes. Un tel projet ne peut pas être efficacement dirigé par un Conseil de 25 membres, se réunissant périodiquement et statuant dans beaucoup de cas importants à l'unanimité, et assisté par une Commission européenne composée comme un comité diplomatique. Pour que l'Union soit vraiment à la hauteur de ses ambitions, il lui faut une délégation de pouvoirs à des autorités véritablement supranationales, qui peuvent agir rapidement et efficacement dans les domaines de la politique économique, de la sécurité intérieure et de la politique étrangère. De telles autorités n'existaient pas avant la Convention. Elles n'existeront pas après elle, même si certaines améliorations partielles ont été réalisées. Il y a clairement eu un progrès, mais ce progrès est tout aussi clairement insuffisant.

Derniers Courriers hebdomadaires parus

- 1781 Implantation syndicale et taux de syndicalisation (1992-2000)
Par Étienne Arcq, Magali Aussems
- 1782 La controverse sur les conventions collectives flamandes
Par Andrée Debrulle, Étienne Arcq
- 1783-1784 Bilan de l'exercice des compétences transférées par la Communauté française
Par Raphaël Born
- 1785 Index 2002
- 1786-1787 La sidérurgie en Wallonie entre Usinor, Duferco et Arcelor
Par Michel Capron
- 1788-1789 Les programmes des partis francophones pour les élections du 18 mai 2003
Par Thierry Coosemans
- 1790-1791 Les réformes électorales sous la législature 1999-2003
Par Pierre Blaise, Jacques Brassinne de la Buissière, Vincent de Coorebyter
- 1792 Les programmes des partis politiques flamands pour les élections du 18 mai 2003
Par Serge Govaert
- 1793-1794 La préparation des élections fédérales du 18 mai 2003
- 1795 Les relations collectives dans le secteur non marchand
Par Philippe Dryon, Estelle Krzeslo
- 1796 La politique pénale du gouvernement arc-en-ciel en matière de drogues
Par Christine Guillain
- 1797 La réforme fiscale du gouvernement arc-en-ciel
Par Luc Simar
- 1798 Les partis et la politique de défense
Par Alain De Neve, Raphaël Mathieu
- 1799-1800 Les résultats des élections législatives du 18 mai 2003
Par Pierre Blaise, Vincent de Coorebyter
- 1801-1802 Les cadres intermédiaires du Parti socialiste et d'Écolo. Profils, comportements et positionnements
Par Pascal Delwit, Benoît Hellings, Emilie Van Haute
- 1803 La convention belgo-marocaine du 17 février 1964 relative à l'occupation des travailleurs marocains en Belgique
Par Anne Frennet-De Keyser
- 1804-1805 Les cadres intermédiaires du PSC et du Mouvement réformateur. Profils, comportements et positionnements
Par Pascal Delwit, Benoît Hellings, Emilie Van Haute
- 1806 La notion de chômage involontaire (1945-2003)
Paul Palsterman
- 1807 Le problème de Gulliver. Essai sur l'avenir de la politique
Par Luc Huyse