

# PARLEMENT EUROPÉEN

*Direction Générale des Études*

DOCUMENT DE TRAVAIL

## QUELLE CHARTE CONSTITUTIONNELLE POUR L'UNION EUROPÉENNE?

Stratégies et options pour renforcer  
le caractère constitutionnel des traités

Série Politique

POLI 105 FR

La présente publication n'est disponible qu'en français.

Cette étude fait partie du Programme de recherche annuel 1998 et a été commissionnée par la Direction Générale des Études du Parlement européen suite à la demande de la commission institutionnelle.

Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

Éditeur:                   Parlement européen  
L-2929 Luxembourg

Auteur:                   Centre Robert Schuman  
Institut Universitaire Européen

Président:   M. Giuliano Amato

Rapporteur:  M. Hervé Bribosia

|          |                        |                     |
|----------|------------------------|---------------------|
| Membres: | Stefano Bartolini      | Yves Mény           |
|          | Renaud Dehousse        | Philippe Schmitter  |
|          | Bruno De Witte         | Armin Von Bogdandy  |
|          | Luis Díez-Picazo       | Joseph H. H. Weiler |
|          | Claus Dieter Ehlermann |                     |

Responsable:           Peter Schiffauer  
Division des affaires internationales et institutionnelles  
Tel.:(00352) 4300-23588  
Fax:(00352) 4300-27724  
Email: pschiffauer@europarl.eu.int

Manuscrit achevé en mai 1999

# PARLEMENT EUROPEEN

*Direction Générale des Études*

DOCUMENT DE TRAVAIL

## QUELLE CHARTE CONSTITUTIONNELLE POUR L'UNION EUROPÉENNE?

Stratégies et options pour renforcer  
le caractère constitutionnel des traités

Série politique

POLI 105 FR

05 - 1999

## SOMMAIRE

|   | <b>Page</b> |    |
|---|-------------|----|
| <b>INTRODUCTION</b> .....   | 5           |    |
| <br><b>OBJET DE L'ÉTUDE</b>   |             |    |
| RENFORCER LE CARACTÈRE CONSTITUTIONNEL DES TRAITÉS .....  | 11          |    |
| <br><b>PREMIÈRE STRATÉGIE</b>   |             |    |
| CONFECTIONNER UN DOCUMENT CONSTITUTIONNEL COHÉRENT .....  | 15          |    |
| <br><b>OPTION 1. AUTHENTIFIER LES VERSIONS CONSOLIDÉES ET RENUMÉROTÉES DU<br/>TUE ET DU TCE</b> ..... |             | 20 |
| <br><b>OPTION 2. CODIFIER LES TRAITÉS DANS UN DOCUMENT CONSTITUTIONNEL<br/>UNIQUE</b> .....           |             | 22 |
| <i>VARIANTE 1.</i> Poursuite des travaux de la CIG .....  |             | 23 |
| <i>VARIANTE 2.</i> Adaptation et amélioration du projet de Florence .....                             |             | 25 |
| <br><b>OPTION 3. ÉLABORER UNE CHARTE FONDAMENTALE POUR L'UNION</b> .....                              |             | 28 |
| <br><b>DEUXIÈME STRATÉGIE</b>   |             |    |
| ENRICHIR LA SUBSTANCE CONSTITUTIONNELLE DES TRAITÉS .....   | 33          |    |
| <br><b>OPTION 1. RENFORCER L'UNITÉ DE L'ORDRE CONSTITUTIONNEL DE L'UNION</b> .....                    |             | 33 |

|   |     |
|---|-----|
| <b>OPTION 2. CONSOLIDER L'ACQUIS CONSTITUTIONNEL JURISPRUDENTIEL</b> .....                      | 36  |
| 1. <i>Restatement</i> .....   | 37  |
| 2. Dresser un catalogue des droits de l'Homme .....   | 42  |
| <b>TROISIÈME STRATÉGIE</b>  |     |
| <b>CONSTITUTIONNALISER LA PROCÉDURE GÉNÉRALE DE RÉVISION</b> .....                              | 47  |
| <b>OPTION 1. COMMUNAUTARISER LA PROCÉDURE GÉNÉRALE DE RÉVISION</b> .....                        | 49  |
| 1. Atténuer l'écueil de l'unanimité .....   | 49  |
| 2. Renforcer le rôle du Parlement européen .....  | 51  |
| <b>OPTION 2. GÉNÉRALISER LES PROCÉDURES SPÉCIALES DE RÉVISION AUTONOME</b> .....                | 53  |
| <b>OPTION 3. HIÉRARCHISER LE DROIT PRIMAIRE</b> .....   | 56  |
| <b>CONCLUSION</b> .....   | 61  |
| <b>ANNEXES</b> .....  | 63  |
| ANNEXE I: Prolongement du projet de traité unifié élaboré par le Centre<br>Robert Schuman ..... | 65  |
| ANNEXE II: Traité sur la charte fondamentale de l'Union européenne (Modèle) .....               | 83  |
| ANNEXE III: Suggestions pour un nouveau préambule .....   | 111 |

## INTRODUCTION. —

L'Union européenne a-t-elle besoin d'une Constitution? Le concept de Constitution est intimement lié à la création d'un État. Or, sans même devoir reprendre ici l'éternelle controverse sur la nature de la Communauté ou de l'Union européenne, l'on peut affirmer sans grand risque que ni la première ni la seconde ne constituent à l'heure actuelle un État, que ce soit du point de vue du droit international public, du point de vue constitutionnel des États membres, ou encore du point de vue "constitutionnel" de l'Union elle-même. De même, il est loin d'être certain que les États membres reconnaissent dans les traités la norme fondamentale d'un ordre juridique unique qui englobe celui des États, nonobstant le principe de la primauté du droit communautaire.

L'Union européenne devrait-elle se transformer en un État en bonne et due forme? La question mérite certes d'être posée comme elle l'a été par certains projets d'après guerre<sup>1</sup>, mais elle n'est pas à l'ordre du jour de l'agenda politique. Il n'est d'ailleurs pas certain que l'État fédéral soit la forme définitive qu'empruntera ou que devrait emprunter l'Union. Il serait dès lors prématuré de vouloir s'inspirer concrètement du modèle de la Convention de Philadelphie qui transforma en 1787 les Articles de confédération en une Constitution pour les États-Unis d'Amérique.

En l'espace de dix ans, le Parlement européen a élaboré deux projets "constitutionnels" de type fédéral<sup>2</sup>: en 1984, le projet de "traité instituant l'Union européenne" patronné par Altiero Spinelli, et en 1994 le projet de "Constitution de l'Union européenne", également connu sous le nom de rapporteur de sa commission institutionnelle, Fernand Herman. En dépit des apparences du projet

---

<sup>1</sup>. Sur ce sujet, v. les réflexions de G.F. Mancini, "Europe: The Case for Statehood" et J.H.H. Weiler, "Europe: The Case Against the Case for Statehood", *European Law Review*, 1998.

<sup>2</sup>. L'on mentionnera également un projet de Constitution élaboré par un groupe de professeurs et autres personnes de la société civile qui, au contraire, remettent fondamentalement en question les institutions supranationales (*A proposal for a European Constitution. Report of the European Constitutional Group*. Publié par le European Policy Forum, London, décembre 1993).

Herman<sup>3</sup>, il s'agissait dans les deux cas, non d'une véritable constitution, mais de traités "constitutionnels" destinés à encadrer les activités de l'Union européenne. Certes les projets furent élaborés dans les deux cas par le Parlement en dehors de la procédure de révision prévue par les traités en vigueur, mais ils étaient destinés en fin de parcours à être ratifiés par les États membres, comme tout traité, pour pouvoir entrer en vigueur.

Le projet Spinelli trouve son origine dans un contexte de construction européenne en crise depuis de nombreuses années, marqué de surcroît par des développements institutionnels pragmatiques qui affaiblissaient progressivement les éléments supranationaux. Il s'est dès lors attaché à regrouper sous le couvert d'une entité juridique unique — l'Union européenne — les activités des trois Communautés, le système monétaire européen, la coopération politique, et de nouvelles politiques. Ainsi, le projet de traité constitutionnel n'avait pas l'intention de faire table rase de l'acquis communautaire et intergouvernemental. Au contraire, celui-ci subsistait dans la mesure où et aussi longtemps que le nouveau traité ou les règles adoptées conformément à ce dernier ne modifiaient pas implicitement cet acquis. En outre, la nouvelle légitimité du Parlement européen issu pour la première fois d'une élection au suffrage universel devait logiquement l'amener à revoir son rôle dans le processus constitutionnel et législatif, ainsi que sa fonction de contrôle de l'exécutif européen.

Lors de l'approbation du projet Spinelli<sup>4</sup>, le Parlement européen en appela à l'assemblée suivante afin qu'elle poursuive l'initiative en établissant les contacts nécessaires avec les parlements nationaux, en tenant compte de leurs commentaires, et en espérant que ceux-ci finissent par approuver le nouveau traité et imposent à leurs gouvernements respectifs de le ratifier. Il était sans doute quelque peu illusoire de vouloir écarter les gouvernements nationaux d'un domaine qui leur est habituellement

---

<sup>3</sup>. Ainsi, le préambule du projet de Constitution de 1994 donne l'impression que les États membres et le Parlement européen forment un véritable pouvoir constituant originaire qui adopte une Constitution "au nom des peuples européens", formule qui ne va pas sans rappeler le *We, the People* introduisant la Constitution des États-Unis. De même, il était prévu qu'une *Convention européenne* réunisse des membres du Parlement européen et des Parlements nationaux dans la phase d'élaboration de la Constitution, ce qui évoque également la Convention de Philadelphie.

<sup>4</sup>. Résolution du 14 février 1984, JO, C 77, 19.03.84, p. 53.

réservé par le système constitutionnel des États membres, à savoir la négociation des traités internationaux et leur pouvoir d'initiative en ce qui concerne l'approbation parlementaire. Si le projet n'a pas abouti, il est loin d'avoir été inutile. Il a contribué à la relance attendue de tous et a largement inspiré les réformes postérieures.

A la différence du projet Spinelli, le projet Herman tend davantage à encadrer et à consolider l'acquis communautaire marqué par deux révisions importantes des traités qu'à relancer l'Union. Il comporte d'ailleurs presque deux fois moins de dispositions que son prédécesseur<sup>5</sup>. L'apport réellement significatif réside dans la tentative d'élaborer un catalogue des "Droits de l'Homme garantis par l'Union". Le projet Spinelli avait lui-même reporté l'entreprise à une date ultérieure.

C'est sans doute ce manque relatif de progrès substantiel — symptomatique dans la non communautarisation du troisième pilier — qui explique pour partie le manque d'enthousiasme pour ce dernier projet de traité constitutionnel. Ce réalisme se perçoit également dans la procédure d'adoption de la "Constitution". Les auteurs du projet de Constitution pour l'Union européenne avaient pris soin de ne pas réitérer l'erreur d'écartier ouvertement les gouvernements nationaux de la négociation. La question de la procédure menant aux ratifications finales avait été davantage approfondie<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup>. Résolution du 10 février 1994 sur la Constitution de l'Union européenne, JO C 61, 28.02.94, p.155. Certes "la perspective d'un développement de type fédéral" apparaît au premier considérant du préambule, mais le modèle sous-jacent de "fédéralisme coopératif décentralisé" fondé sur un principe de double légitimité — étatique et démocratique — s'inscrit dans la logique des traités en vigueur. Le titre relatif aux compétences se résume à réaffirmer certains principes bien connus et se réfère pour le reste au système de répartition et au contenu des compétences tels qu'ils résultent déjà des traités. Les piliers intergouvernementaux sont introduits par une disposition générale sur la coopération entre les États membres par l'adoption de positions et d'action communes (Article 11 du projet Herman. V. aussi l'article 42 relatif à la Politique étrangère et de sécurité commune). Le projet Herman donne davantage la priorité à la rationalisation du système décisionnel et à la typologie des actes. Pour le reste, il renvoie aux traités et à l'acquis communautaire ainsi qu'à des lois constitutionnelles et organiques les complétant ou les modifiant.

<sup>6</sup>. V. les quatre options envisagées dans l'exposé des motifs du rapport de la commission institutionnelle ainsi que la formule mixte retenue dans la proposition de résolution (Rapport de la commission des affaires institutionnelles du 27 janvier 1994 sur la constitution de l'Union européenne, A3-0031/94: rapporteur F. Herman).

Le changement de stratégie du Parlement européen par rapport au projet Spinelli vaut d'être relevé. Au nom du réalisme, il a pris le risque de voir son projet de Constitution dénaturé par une Conférence intergouvernementale. Mais ce risque était calculé en accroissant l'influence des parlements nationaux sur leurs gouvernements respectifs en leur permettant d'intervenir à la fois en amont et en aval: durant la phase d'élaboration<sup>7</sup> et lors de l'approbation finale. En revanche, cette stratégie s'est accompagnée, semble-t-il, d'une véritable constitutionnalisation de la procédure de révision de la "Constitution" et des autres traités qu'elle encadre. En effet, dans la mesure où elle était laissée aux mains du Conseil et du Parlement européen, la procédure de révision se passait — au contraire de la procédure originelle d'adoption — non seulement des ratifications nationales, mais également des Conférences intergouvernementales telles que nous les avons connues jusqu'à présent.

L'on sait que le projet Herman n'a pas non plus, à l'instar de son prédécesseur, eu de suite. Il semble par ailleurs qu'il ne rentre plus, du moins pour l'instant, dans les intentions du Parlement européen de raviver le projet d'une Constitution pour l'Union européenne<sup>8</sup>. Cette attitude nous paraît raisonnable, essentiellement pour trois raisons.

D'abord, il est sans doute quelque peu prématuré de solliciter les parlements nationaux pour jouer le jeu du pouvoir constituant européen. Il est vrai qu'à l'occasion de la "Conférence des Parlements de la Communauté européenne" (les Assises) qui s'est tenue à Rome à la fin du mois de novembre 1990,

---

<sup>7</sup>. La résolution du 10 février 1994 (précitée) adoptée par l'assemblée plénière du Parlement n'a pas formellement approuvé le projet Herman. Elle invite les parlements nationaux à se prononcer sur la procédure d'élaboration d'un nouveau projet remanié à présenter lors de la Conférence intergouvernementale prévue pour 1996. Cette procédure prévoyait dans un premier temps qu'une *Convention européenne* réunissant des membres du Parlement européen et des Parlements nationaux trace, sur base du projet remanié, des "lignes directrices pour la Constitution européenne", et confie ensuite au Parlement européen le soin d'élaborer un projet définitif.

<sup>8</sup>. Dans les diverses résolutions que le Parlement européen a adoptées lors de la phase préparatoire de la Conférence intergouvernementale menant au traité d'Amsterdam, on ne retrouve aucune mention du projet de Constitution européenne. Une telle référence réapparaît dans sa résolution du 19 novembre 1997 sur le traité d'Amsterdam (Europe Documents du 3 décembre 1997, n° 2060), mais uniquement au projet de traité de 1984. V. toutefois les propositions récentes du Mouvement Européen pour un "Pacte constitutionnel" (Rapport du Comité d'initiative du Mouvement Européen International en vue de la préparation du "Congrès de l'Europe" organisé à La Haye du 8 au 10 mai pour le 50ème anniversaire du premier Congrès de l'Europe: "Construisons ensemble l'Europe du XXIème siècle", p. 19).

les parlements nationaux ont laissé paraître une lueur d'espoir quant à la réussite d'un tel projet pourvu qu'ils y fussent associés<sup>9</sup>. Néanmoins, il nous semble que l'analyse de J. De Ruyt au lendemain du projet Spinelli reste d'actualité: *"l'intérêt (des parlements nationaux) pour les questions européennes a été démobilisé depuis l'élection directe du Parlement européen, au point qu'il est illusoire de croire qu'ils prendront, pour la cause européenne, le risque de troubler les équilibres politiques nationaux du moment"*<sup>10</sup>. Ceci ne veut pas dire que toute coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux soit illusoire. Au contraire, cette coopération, si elle est pragmatique et progressive, peut amener les parlements nationaux à influencer leur gouvernement respectif.

Ensuite, l'ordre du jour politique est actuellement trop chargé pour envisager des grands projets constitutionnels: mise en oeuvre de la monnaie unique, entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, Agenda 2000, négociations d'adhésion, élargissement de l'Union, etc.. Plutôt que de relancer l'Union à la manière du projet Spinelli, il convient davantage de régler les affaires en suspens, et de préparer les prochaines réformes institutionnelles.

Enfin et surtout, bon nombre des avancées suggérées par le projet Spinelli ont été consacrées par les traités de révision successifs. A cet égard, le traité sur l'Union européenne signé à Maastricht constitue un sorte de traité-cadre qui, à l'instar du projet de "traité instituant l'Union européenne" de 1984, englobe, sous le couvert de l'Union européenne, la Communauté européenne pourvue de nouvelles compétences, y compris l'UEM, les deux autres Communautés, ainsi que la Politique étrangère et de sécurité commune et la coopération en matière de justice et affaires intérieures. Il en va de même pour la citoyenneté européenne. Le traité d'Amsterdam apparaît quant à lui comme une nouvelle étape dans le processus d'intégration qui consacre certaines avancées constitutionnelles:

---

<sup>9</sup>. Au point 12 de sa déclaration finale, la Conférence des parlements "estime que le temps est venu de transformer l'ensemble des relations entre les États membres en Union européenne, selon une proposition de constitution élaborée par des procédures qui fassent participer le Parlement européen et les Parlements nationaux; ", Bull. CE 11-90, p. 149.

<sup>10</sup>. J. De Ruyt, *L'Acte Unique européen*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1986, p.44.

intégration partielle du troisième pilier dans un nouveau titre du TCE, éléments de la méthode communautaire dans les piliers intergouvernementaux, généralisation de la codécision pour les actes législatifs, extension de la majorité qualifiée, renforcement du rôle de la Commission, etc... tous domaines dans lesquels le Parlement européen avait joué les avant-garde.

Certes il reste encore du chemin à parcourir pour achever un système constitutionnel complet, unifié et stable. Toutefois, il convient pour accomplir ces nouvelles réformes de modifier expressément les traités existants selon la procédure de révision en vigueur, ne fût-ce que parce que l'adoption d'un nouveau traité en dehors de la procédure de révision pose de nombreux problèmes juridiques, notamment en ce qui concerne l'articulation de celui-ci avec les traités existants. Si le Parlement européen désire accroître son influence sur le processus constitutionnel, il devrait plutôt s'attacher à réformer la procédure de révision elle-même, nous reviendrons sur ce point.

## OBJET DE L'ÉTUDE. —

### RENFORCER LE CARACTÈRE CONSTITUTIONNEL DES TRAITÉS

La présente étude n'a donc pas pour objet d'élaborer un nouveau projet de Constitution pour l'Union européenne, dans la foulée des projets Spinelli et Herman. La commission institutionnelle du Parlement européen a demandé au Centre Robert Schuman de l'Institut Universitaire Européen de Florence que l'on envisage " *possible options for bringing the European treaties, through the next step of institutional reform, closer to the shape of a European Constitution* ", ou encore " *possible options of strategies for institutional reform in order to reinforce the 'constitutional character' of the treaties* " <sup>11</sup>. La présente étude a notamment pour objectif de préparer l'examen parlementaire d'un rapport de la Commission, laquelle devrait soumettre " *des propositions pour une réforme d'ensemble des traités, nécessaires notamment dans le domaine institutionnel et dans le contexte de l'élargissement* " en vue du Conseil européen de Vienne prévu au mois de décembre 1998 <sup>12</sup>.

L'objet de notre étude est donc délibérément circonscrit: proposer diverses options permettant aux institutions politiques de renforcer progressivement le caractère constitutionnel des traités.

L'on sait que la Cour de justice, relayée il est vrai par une doctrine active, a joué un rôle essentiel dans la "constitutionnalisation" des traités, au point de se référer au traité CE en tant que "constitution interne de la Communauté" <sup>13</sup>, "Charte constitutionnelle de base" <sup>14</sup>, ou encore "Charte

---

<sup>11</sup>. Call for tender for a study-project, Project n°IV/98/15 entitled "Options for an evolution of the Treaty on the European Union towards a Constitution (study on a comparative constitutional law to be carried out by a group of experts coming from different countries).

<sup>12</sup>. Résolution du 19 novembre 1997 sur le traité d'Amsterdam, Europe Documents du 3 décembre 1997, n° 2060. V. aussi le Call for tender.

<sup>13</sup>. CJCE, avis 1/76 du 26 avril 1977, Rec., 741 s.

<sup>14</sup>. CJCE, arrêt du 23 avril 1986, *Parti écologiste "Les Verts" c. Parlement européen*, 294/83, Rec., 1357.

constitutionnelle d'une Communauté de droit " <sup>15</sup>. Cette constitutionnalisation est essentiellement matérielle. D'une part, elle revient à reconnaître que les traités procèdent à une répartition de compétences entre la Communauté et ses États membres, ainsi qu'à construire les principes qui y sont afférents: effet direct, primauté, preemption. D'autre part, les traités organisent un équilibre institutionnel précis destiné à mettre en oeuvre les compétences communautaires. A l'instar d'une Cour constitutionnelle, la Cour de justice contrôle la validité, au regard des traités et autres principes constitutionnels tels que le respect des droits fondamentaux, non seulement du droit dérivé communautaire, mais aussi, fût-ce indirectement, des règles ou décisions nationales. En outre, sans remettre en cause la nature internationale de l'acte fondateur, la Cour de justice s'est attaché à autonomiser dans une certaine mesure l'ordre juridique communautaire en imposant des limites procédurales, voire matérielles, à la révision des traités.

Que peuvent dès lors encore faire les institutions politiques pour renforcer le caractère constitutionnel des traités européens? Les options que nous présentons se veulent fondamentalement réalistes afin de pouvoir les envisager dès la prochaine Conférence intergouvernementale relative aux réformes institutionnelles. Ces options sont regroupées sous le couvert de trois stratégies.

La **première stratégie**, qui était par ailleurs sous-jacente aux projets Spinelli et Herman, vise à confectionner un "habit" constitutionnel qui sied, non seulement à la "Charte constitutionnelle" de la Communauté, mais aussi au traité sur l'Union européenne. En effet, nonobstant le caractère intergouvernemental des deuxième et troisième piliers, l'Union et les Communautés forment dans les faits une entité politique qui agit par l'intermédiaire d'un cadre institutionnel unique. Une telle opération a pour objectif essentiel d'améliorer la visibilité de l'Union et la présentation du droit primaire dans un souci de transparence et d'accessibilité, tant à l'égard des citoyens, des praticiens que du monde extérieur, et en particulier à l'égard des États candidats à l'adhésion. Les options que nous présentons dans ce premier volet sont en principe alternatives. Elles se développent à partir des résultats d'Amsterdam relatifs à la simplification et à la codification des traités.

---

<sup>15</sup>. CJCE, avis 1/91 du 14 décembre 1991, Rec., I-6079.

La première stratégie se réalise en principe à "droit constant", c'est à dire qu'elle n'a pas pour objectif d'affecter la situation juridique telle qu'elle existe avant l'opération. Toutefois, **confectionner un document constitutionnel cohérent** ne manque pas d'avoir une portée symbolique et politique. Même juridiquement, l'on ne peut exclure des incidences d'une telle restructuration formelle sur la méthode d'interprétation systémique des traités par la Cour de justice.

La **deuxième stratégie** s'attache, au contraire, à **enrichir la substance constitutionnelle des traités**. Dans cette hypothèse, les options ne sont pas alternatives, elles sont cumulatives. En outre, elles seront particulièrement ciblées dans la mesure où cet exercice n'a pas pour objet de refaire la CIG. Elles proposeront, d'une part de renforcer la cohérence et l'unité de l'ordre constitutionnel de l'Union, et d'autre part de consolider l'acquis constitutionnel dégagé par la Cour de justice.

La **troisième stratégie** envisage de **constitutionnaliser**, non plus la substance des traités, mais **la procédure de révision des traités**, notamment afin d'en accroître l'efficacité et la légitimité. Ainsi que nous l'avons indiqué ci-dessus, la révision de la procédure de révision constitue un autre moyen permettant d'accroître l'influence du Parlement européen dans le processus constitutionnel.

Bien que les trois stratégies proposées soient relativement indépendantes les unes des autres, la première paraît la plus rapidement réalisable. Elle constitue avec la troisième stratégie visant à réformer la procédure de révision un tremplin idéal pour enrichir la substance constitutionnelle des traités à proprement parler, plus profondément encore que nous le suggérons dans la troisième stratégie<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup>. Enfin, il convient de dire un mot sur la méthode retenue dans cette étude pour se référer aux articles des traités. L'on sait en effet que le traité d'Amsterdam a introduit une nouvelle numérotation du TCE et du TUE. Bien qu'il ne soit pas encore entré en vigueur, on utilisera cette nouvelle numérotation lorsqu'on se référera à de nouvelles dispositions introduites dans les TCE et TUE par le traité d'Amsterdam ou encore à des modifications desdits traités effectuée par celui-ci. Vu la nature prospective des Annexes jointes à cette étude, l'on se référera également à la nouvelle numérotation. Lorsqu'on le jugera utile, l'on précisera entre parenthèse l'ancienne ou la nouvelle numérotation.



## PREMIÈRE STRATÉGIE. —

### CONFECTIONNER UN DOCUMENT CONSTITUTIONNEL COHÉRENT

Il n'est guère étonnant que près d'un demi-siècle d'intégration européenne ait donné lieu à une explosion du droit primaire de l'Union. Celui-ci est éparpillé dans une dizaine de traités originaux, de traités de révision et d'autres actes de même nature, ainsi qu'une quarantaine de protocoles annexés à ces traités, totalisant plus d'un millier d'articles, sans compter les traités d'adhésion. La dernière Conférence intergouvernementale en a pris conscience. Elle n'a pas voulu réitérer l'erreur de Maastricht, à savoir présenter aux citoyens un texte difficilement lisible. Pourtant, les résultats du traité d'Amsterdam relatifs à la simplification et la codification des traités nous laisse quelque peu sur notre faim. Ils constituent cependant le point de départ obligé de toute avancée en la matière<sup>17</sup>.

L'opération de **simplification** — qui fait l'objet de la seconde partie du traité d'Amsterdam — a consisté pour l'essentiel à supprimer un certain nombre de dispositions des trois traités communautaires, de leurs protocoles et leurs annexes devenues caduques en raison de l'expiration de la période de transition initiale ou d'autres délais qu'elles impartissaient<sup>18</sup>. Il ne fut donc pas question de simplifier les procédures de prise de décision ni même d'améliorer la qualité rédactionnelle de bon nombre de dispositions dont la complexité ou l'ambiguïté sont souvent le reflet de difficiles compromis politiques. Les quelques modifications rédactionnelles se réduisent, à de rares exceptions près, à des adaptations de texte résultant directement de ces suppressions<sup>19</sup>. L'article 10 du traité d'Amsterdam confirme par ailleurs que la simplification se réalise à droit constant dans la mesure où

---

<sup>17</sup>. V. J.P. Jacqué, "La simplification et la codification des traités", *RTDE*, 1997, p. 905;

<sup>18</sup>. Le TUE, les traités d'adhésion et les déclarations ne sont pas visées.

<sup>19</sup>. J.P. Jacqué, précité, 1997, p. 907. V. également le Rapport explicatif sur la simplification des traités communautaires publié, sous la responsabilité du Secrétariat général du Conseil, dans le Journal Officiel du 20 novembre 1997, C 353, p. 1.

elle n'affecte pas les effets juridiques des traités — "en particulier ceux résultant des délais qu'ils impartissent" — ni des actes en vigueur adoptés sur base de ceux-ci<sup>20</sup>.

Il ne fait guère de doute que cette simplification formelle comporte l'avantage d'élaguer les traités communautaires, surtout en ce qui concerne le TCE, et ainsi d'en faciliter la lisibilité. Toutefois, il est probable que dans certains cas — autres que l'article 7A (nouvel article 14) qui conserve la référence à la date symbolique du 31 décembre 1992 — le lecteur souffre de la "décontextualisation" historique des textes. Surtout, l'on peut se demander si les termes de l'article 10 ne risquent pas d'être à la source d'une certaine insécurité juridique. En effet, il peut sembler quelque peu paradoxal d'abroger dans une perspective de simplification des dispositions dont on dit par ailleurs qu'elles pourraient conserver des effets juridiques. Inversement, toutes les dispositions caduques n'ont pas nécessairement été abrogées de sorte que certaines dispositions n'ayant plus d'effet juridique sont formellement maintenues dans les traités<sup>21</sup>. La sécurité juridique ne gagnerait-elle pas à ce que les auteurs des traités s'expriment eux-mêmes sur le champ d'application temporel de leurs dispositions, plutôt que d'attendre une éventuelle position de la Cour de justice? Plus fondamentalement, si l'objectif est d'améliorer la lisibilité des traités sans en modifier la portée juridique, il conviendrait davantage de mettre en évidence les dispositions essentielles ayant un caractère constitutionnel, nous y reviendrons.

Quant aux travaux relatifs à la **codification** des traités, l'on sait que ceux-ci n'ont pas abouti. Le groupe des "amis de la présidence" s'est penché dans un premier temps sur la fusion et restructuration des quatre traités fondamentaux (TUE, TCE, TCECA, TCEEA) dans un seul traité<sup>22</sup>. L'on utilise parfois également le terme de "consolidation" pour exprimer la même chose. L'on préférera le terme

---

<sup>20</sup>. La déclaration n° 51 précise en outre que les opérations de simplification ne portent pas atteinte à l'acquis communautaire.

<sup>21</sup>. L'article 10 évoque les effets de l'abrogation ou la suppression *de* (et non *des*) dispositions caduques. Au regard des documents de travail, cette formulation a été expressément voulue.

<sup>22</sup>. V. les trois hypothèses présentées par le Secrétariat général du Conseil (CONF/3988/96, du 21 novembre 1996) dans trois documents (SN/4230/96; SN/4463/96; SN/4464/96) et une table de concordance (SN/4692/96).

de "codification"<sup>23</sup> dans la mesure où celui de consolidation exprime déjà deux autres idées. D'une part, les "versions consolidées" des traités CE et UE annexées à l'Acte final du traité d'Amsterdam (v. *infra*); d'autre part le regroupement d'un certain nombre de dispositions semblables ou similaires des traités communautaires afin d'éliminer la répétition de dispositions redondantes.

La fusion des trois traités communautaires et la fusion de leur personnalité juridique aurait précisément permis de "consolider", et ainsi de mettre en exergue, certaines dispositions de nature plus "constitutionnelle" (institutions, finances, principes, ...) relevant de deux ou des trois traités communautaires<sup>24</sup>. Afin de ne pas encombrer le traité unifié, il avait été prévu de transférer les dispositions matérielles propres à la CECA et à la CEEA dans des protocoles spéciaux. Toutefois, la rédaction de clauses d'articulation entre le TCE (et le TUE) et les protocoles sur le charbon et l'acier et sur l'énergie atomique s'est avérée extrêmement délicate et a parfois posé des questions politiques qui risquaient par ailleurs de retarder l'aboutissement de la CIG<sup>25</sup>. En outre, la fusion du traité CECA s'est avérée quelque peu vaine compte tenu de sa date d'expiration proche et de ses spécificités<sup>26</sup>.

Dans un second temps, l'on s'est rabattu sur l'hypothèse de la fusion des seuls TUE et TCE, sans toutefois pouvoir envisager l'attribution de la personnalité juridique à l'Union, ni sa fusion éventuelle

---

<sup>23</sup>. Sur le concept de codification dans le contexte de la législation communautaire, v. S. Dragone, "La codification communautaire: techniques et procédures", *RMUE*, 1998/1, pp. 77 et s.

<sup>24</sup>. L'unification des trois Communautés constituait déjà un objectif dans le préambule du "traité de fusion" de 1965.

<sup>25</sup>. A titre d'exemple, l'on a posé la question de savoir s'il fallait expressément exclure l'application du principe de subsidiarité inscrit à l'article 3B du TCE aux deux autres Communautés. V. aussi des modèles de clauses d'articulation, CONF 4118/97, du 24 février 1997.

<sup>26</sup>. En marge du projet de fusion des Communautés, le Secrétariat général a également soumis une proposition de restructuration du TCE (fusionné ou non) qui ne manque pas d'intérêt: I. Principes, II. Citoyenneté, III. Institutions, IV. Dispositions financières, V. Marché intérieur, VI. Union économique et monétaire, VII. Politiques communautaires, VIII. Relations extérieures, IX. PTOM, X. Dispositions générales et finales (SN4664/96 du 21/11/96).

avec celle de la CE. Le projet de fusion des TUE et TCE élaboré par le service juridique du Conseil<sup>27</sup> se composait de trois Livres:

Livre I: l'Union européenne

I. Dispositions générales<sup>28</sup>

II. Politique étrangère et de sécurité commune

III. Justice et affaires intérieures

Livre II: La Communauté européenne

Livre III: Dispositions communes à l'Union et à la Communauté<sup>29</sup>.

Cette structure semble avoir été problématique pour certains États membres qui y voyaient une conception trop intergouvernementaliste de l'Union<sup>30</sup>. Les "amis de la présidence" se sont ensuite penchés sur deux autres propositions émanant des délégations. L'une démontra que la structure en pilier rend très complexe toute refonte thématique à droit constant<sup>31</sup>. Finalement, les travaux de codification se sont poursuivis sur base d'un projet minimaliste de traité fusionnant le TUE et le TCE dont la structure a été jugée la plus proche du droit constant et comme respectant au mieux les ambiguïtés relatives à la nature de l'Union et l'articulation entre les piliers<sup>32</sup>.

---

<sup>27</sup>. SN 4664/96, du 21 novembre 1996.

<sup>28</sup>. A savoir les *Dispositions communes* du titre I du TUE, en plus des Articles L et M du titre VII du TUE.

<sup>29</sup>. A savoir les *Dispositions finales* du titre VII du TUE, à l'exception des articles L et M.

<sup>30</sup>. En effet, en distinguant d'une part l'Union qui ne s'occuperait que des piliers intergouvernementaux, et d'autre part la Communauté, l'on risquait d'affaiblir l'article A du TUE âprement négocié à Maastricht concernant la nature de l'Union: "*L'Union est fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et formes de coopération instaurées par le présent traité*". En outre, malgré la formulation de l'article M du TUE, certaines délégations ne voulaient pas exclure expressément l'application des "dispositions communes" aux trois Communautés, notamment l'article F, § 2 relatif aux droits fondamentaux.

<sup>31</sup>. CONF/4107/97, du 4 février 1997 (proposition italienne).

<sup>32</sup>. CONF/4117/97, du 19 février 1997, corrigée par CONF/4126/97, du 28 février 1997, et reprise dans CONF/4122/97, du 28 février 1997 (proposition belge). Voir aussi CONF/4133/97.

Titre I: Dispositions communes

Titre II: La Communauté européenne

Titre III: Politique étrangère et de sécurité commune

Titre IV: Justice et affaires intérieures

Titre V: Dispositions finales.

Il apparaît, à la lecture des documents de travail, que l'échec des travaux de codification des traités trouve sa cause principale dans la présentation et la procédure de ratification d'un nouveau traité codifiant et abrogeant les traités originels et de révision successifs. En effet, il a été jugé impossible de réaliser la fusion des traités en adoptant un certain nombre de modifications aux traités actuels qui auraient été seules soumises à la ratification des États, à l'instar de l'opération de simplification. Par conséquent, il aurait fallu soumettre à la ratification des parlements ou des référenda nationaux un nouveau traité codifié qui aurait également intégré les modifications substantielles effectuées par la Conférence intergouvernementale. Certains États membres y furent très réticents. Non pas que des difficultés potentielles à l'occasion des ratifications auraient remis en cause les traités actuels, comme on a pu l'entendre. Mais l'on a pas voulu prendre le risque politique de rouvrir le débat sur des choses acquises, ni d'occulter les résultats substantiels du traité d'Amsterdam. Enfin, d'autres craignaient que la mise en forme juridique de la codification des traités ne retarde la clôture de la Conférence.

L'on notera tout de même que la Convention de 1957 et le traité de fusion de 1965 ont été abrogés: les textes toujours en vigueur ont été refondus dans l'article 9 du traité d'Amsterdam. En outre, certaines dispositions de l'Acte sur l'élection du parlement européen ont été intégrées dans les traités communautaires. Ces opérations de fusion démontrent, nonobstant leur modestie, qu'il n'est pas nécessairement problématique de soumettre à la ratification des États des textes déjà acquis.

L'on envisagera dès lors au cours de la première stratégie de cette étude trois options pour procurer à l'Union et à ses citoyens un document cohérent, lequel serait plus constitutionnel dans la forme que les traités originels et de révision en vigueur. La **première option** est minimaliste. Elle donnerait lieu, non pas à un, mais deux documents en conférant une valeur authentique à la version consolidée et renumérotée du TUE et celle du TCE qui sont annexées "à titre illustratif" à l'Acte final du traité

d'Amsterdam. La **seconde option** est plus ambitieuse. Elle suggère de codifier dans un document constitutionnel unique les TUE et TCE, c'est à dire de fusionner et de restructurer de façon cohérente les textes des traités en question. A cet égard, nous proposons deux variantes qui correspondent à deux points de départ différents: d'une part, l'état des travaux menés lors de la dernière CIG, d'autre part, la projet de traité unifié élaboré par le Centre Robert Schuman de Florence. La **troisième option** cherche à mettre en évidence dans une "charte fondamentale" une partie seulement des dispositions actuelles du droit primaire de l'Union et de la Communauté, celles dont il serait jugé qu'elles ont un caractère constitutionnel plus prononcé. Une telle Charte fondamentale constituerait une sorte de traité-cadre qui, à l'instar des projets Spinelli et Herman, s'articulerait avec les traités existants, ou du moins les dispositions qui y subsisteraient.

### **OPTION 1. - AUTHENTIFIER LES VERSIONS CONSOLIDÉES ET RENUMÉROTÉES DU TUE ET DU TCE**

Ne pouvant mener à terme la codification des traités, les États membres prirent soin à l'issue de la dernière Conférence intergouvernementale de ne pas présenter aux citoyens et à l'approbation des parlements nationaux le résultat de leur négociation dans un document indigeste et peu accessible. C'est pourquoi figurent en annexe à l'Acte final du traité d'Amsterdam une version consolidée du TCE et une version consolidée du TUE. Ces versions sont "consolidées" en ce qu'elles incorporent les révisions successives des traités originels (principalement par l'Acte Unique et le TUE, à l'exclusion des traités d'adhésion), y compris les modifications de fond et de simplification apportées par le traité d'Amsterdam. Toutefois, la version consolidée des deux traités en question est présentée "à titre illustratif", et n'a donc pas de valeur juridique à proprement parler: elles ne "font pas foi". Autrement dit, l'on a seulement anticipé la consolidation qui aurait dû être accomplie plus tard par le service des publications officielles.

En outre, l'article 12 du traité d'Amsterdam — qui, lui, est soumis à la ratification des États membres — procède à la renumérotation continue des TCE et TUE en se référant à un "tableau des équivalences" qui figure en annexe du traité. La Conférence intergouvernementale a estimé que les modifications de fond et de simplification portées par le traité d'Amsterdam exigeaient de mettre fin

à une numérotation chaotique issue des révisions successives et qui souffre de "sauts d'article" et d'une nomenclature bigarrée. La nouvelle numérotation apparaît dans les versions consolidées desdits traités. Dans la mesure où l'on avait renoncé à une codification profonde des traités, cette renumérotation, dont la finalité n'est somme toute qu'esthétique à l'attention des citoyens, ne va plus de soi. Il ne semble pas inutile d'en mentionner les inconvénients.

D'abord, l'ancienne numérotation qui avait recours à des lettres ou qui combinait un chiffre et une lettre procurait l'avantage de repérer directement les dispositions générales et finales du TUE (dans le premier cas) ou d'indiquer qu'il s'agissait d'une nouvelle disposition issue de l'Acte unique ou du traité de Maastricht (dans le second cas). D'une manière plus générale, elle implique de nouvelles habitudes de la part des praticiens et une adaptation des nombreuses bases de données. L'on peut même penser qu'elle soit source de confusion dans la mesure où il y a également une numérotation intermédiaire<sup>33</sup>. Enfin, il est à craindre qu'une telle renumérotation constitue un obstacle supplémentaire à toute codification ultérieure vu que celle-ci nécessiterait de modifier à nouveau la numérotation à peine en vigueur.

Même si les versions consolidées et renumérotées du TCE et du TUE n'ont pas de valeur juridique en soi, il ne fait aucun doute que, dans la pratique, elles s'imposeront d'elles-mêmes. Dès lors, il semble que, dans un souci de sécurité juridique, ces versions consolidées devraient constituer les seules versions authentiques. En outre, cette officialisation des versions consolidées permettrait de faire table rase des traités originels et de révision<sup>34</sup>, y compris les Titres II à IV du traité de Maastricht<sup>35</sup> portant modification des traités communautaires et dont le maintien dans la version

---

<sup>33</sup>. Dans le tableau des équivalences annexé au traité d'Amsterdam, la colonne destinée à l'ancienne numérotation contient soit la numérotation d'avant le traité d'Amsterdam, soit la numérotation intermédiaire pour de nouvelles dispositions, ou pour les titres V et VI du TUE qui ont été complètement restructurés. Pour ces dernières dispositions, il n'y a pas de table de concordance se référant à l'ancienne numérotation.

<sup>34</sup>. Pourvu bien entendu que l'on reproduise *in extenso* les protocoles et déclarations, en précisant à quelle occasion ils ont été adoptés (date entre parenthèses).

<sup>35</sup>. Articles G à I du TUE (nouveaux articles 8 à 10).

consolidée du TUE tend à confondre les esprits les plus avertis.

Cette première option a pour effet de présenter, non un document constitutionnel qui unifie les traités en vigueur, mais deux documents qui consolident de façon cohérente les deux traités principaux concernant l'intégration européenne. Il s'agit d'une **alternative minimaliste** à la codification des traités (option 2), et à la création d'un traité-cadre (option 3).

Les négociateurs n'ont pu parvenir à ce résultat pour les mêmes raisons que celles empêchant la ratification d'un nouveau traité fusionnant les différents traités actuels. Toutefois, dans la mesure où les versions consolidées "représentent" une situation juridique acquise issue des révisions successives du TCE et du TUE, ces versions consolidées pourraient devenir les textes des traités authentiques en soumettant à la ratification des États membres, non deux nouveaux traités en tant que tels, mais une clause qui se référerait aux versions consolidées annexées à l'Acte final du traité d'Amsterdam comme "versions faisant foi" <sup>36</sup>.

## **OPTION 2. — CODIFIER LES TRAITÉS DANS UN DOCUMENT CONSTITUTIONNEL UNIQUE**

La seconde option, plus ambitieuse, propose de reprendre à bras le corps les projets de codification des traités afin de les fusionner et de les restructurer dans un document constitutionnel unique et d'unifier ainsi le droit primaire de l'Union. Deux variantes sont envisageables. La première prend pour point de départ l'état des travaux issus de la Conférence intergouvernementale menant au traité d'Amsterdam et les suites envisagées ou envisageables (variante 1). La seconde propose de repartir de la "version unifiée et simplifiée des traités régissant l'Union européenne et les Communautés européennes" que le Centre Robert Schuman de Florence avait élaborée à la demande du Parlement européen en vue de la Conférence intergouvernementale (variante 2)<sup>37</sup>. L'on tentera de montrer qu'elle

---

<sup>36</sup>. A la limite, l'on pourrait imaginer que les versions consolidées "fassent également foi", à l'instar des diverses versions linguistiques des traités (Article S du TUE, nouvel article 33): dans ce cas de figure, il ne faudrait pas soumettre à la ratification l'abrogation des traités originels et de révision qui resteraient en vigueur.

<sup>37</sup>. PE, DGIV, "A Unified And Simplified Model Of The European Communities Treaties And The Treaty On European Union In Just On Treaty", *Legal affairs series*, W-9, European Parliament, L-2929 Luxembourg

conserve tout son intérêt pour peu qu'elle soit mise à jour.

**Variante 1. — POURSUITE DES TRAVAUX DE LA CIG**

La déclaration n° 42 annexée au traité d'Amsterdam prévoit "*que les travaux entamés lors de la CIG seront poursuivis le plus rapidement possible en vue de procéder à une consolidation (entendez: "codification") des traités pertinents, y compris le TUE*". La déclaration ajoute que cette opération aura lieu sous la responsabilité du Secrétariat général du Conseil, et que le résultat n'aura pas de valeur juridique compte tenu des problèmes politiques liés à la ratification d'un nouveau traité.

L'on peut toutefois se demander s'il n'est pas contradictoire de prétendre fusionner et restructurer des traités sans conférer de valeur juridique à l'opération. En effet, la fusion implique, soit qu'un nouveau traité intègre les dispositions des anciens traités, soit qu'un traité existant absorbe les dispositions d'un ou plusieurs autres traités. S'il respecte son mandat à la lettre, le Secrétariat général pourra au mieux fusionner et restructurer — l'on ne voit d'ailleurs pas trop de quelle manière — non les traités eux-mêmes, mais seulement les textes de ceux-ci dans une "brochure" destinée aux citoyens. Les praticiens ne se sentiraient pas concernés dans la mesure où cette consolidation ne reposerait sur aucun fondement juridique. Les versions consolidées des TUE et TCE, bien qu'elles ne "fassent pas foi", comportent au moins cet avantage de représenter une réalité juridique puisqu'elles intègrent des modifications de fond, de renumérotation et de simplification soumises à la ratification des États membres. En revanche, une telle "brochure" officieuse "codifiant" les textes des traités ne ferait que compliquer les choses car elle coexisterait avec lesdites versions consolidées "à titre illustratif" ainsi que les traités originels et de révision ayant force légale. Pourrait-on espérer que la codification officieuse opérée par le service juridique du Conseil trouve ultérieurement sa consécration juridique<sup>38</sup>? L'on peut en douter, du moins jusqu'à ce que les États membres ne se résolvent à lever les ambiguïtés relatives à la nature de l'Union et ses rapports avec les Communautés.

Bref, la fusion et la restructuration du TCE (voire du TCE fusionné avec le TCEEA et le TCECA) et du TUE — ou plus exactement la fusion des versions consolidées issues du traité d'Amsterdam—

---

<sup>38</sup>. En ce sens, J.P. Jacqué, précité, 1997, p. 204.

n'aurait de sens que si le nouveau "traité unifié" qui en résulterait constituait directement l'unique source de droit authentique. Idéalement, il conviendrait de ratifier un tel nouveau traité unifié dont le préambule expliquerait clairement que les seules modifications apportées aux traités existant sont des modifications destinées à améliorer la présentation du droit primaire de l'Union. Seul ce nouveau traité "ferait foi".

Si l'on reprend la structure minimaliste du nouveau traité unifié adoptée par les "amis de la présidence" en l'adaptant aux apports du traité d'Amsterdam, l'on obtiendrait la structure suivante:

Titre I: Dispositions communes

Titre II: La Communauté européenne

Titre III: La Politique étrangère et de sécurité commune

Titre IV: La coopération policière et judiciaire en matière pénale

Titre V: Dispositions sur la coopération renforcée

Titre VI: Dispositions finales.

Dans l'hypothèse où la perspective de la ratification d'un nouveau traité unifié continuerait d'empêcher tout projet de codification des traités, l'on pourrait imaginer une alternative technique<sup>39</sup>.

Si l'on procède à la codification des traités UE et CE, le traité d'Amsterdam pourrait — à l'instar des autres traités originels et de révision — être abrogé, pourvu que le nouveau traité unifié incorpore les articles 9 à 11 du traité d'Amsterdam, éventuellement quelque peu adaptés. Si l'on souhaite conserver la toute fraîche renumérotation du TUE et du TCE, l'on pourrait ajouter, à la suite de chaque numéro d'article du Titre II, la mention "TCE". En fusionnant de la sorte le TCE et le TUE, l'on pourrait conserver les préambules propres à ceux-ci. Le cas échéant, le préambule du TCE

---

<sup>39</sup>. Par exemple, l'on pourrait soumettre à la ratification des États membres un "traité de fusion" ayant pour objet de transférer les dispositions du TCE (ou du TCE fusionné avec les deux autres traités communautaires) dans le TUE. Ces dispositions remplaceraient à bon escient les titres II à IV actuels dont on pourrait dorénavant se passer (fusion par absorption). Ainsi, devenue vide, l'on pourrait abroger la "coquille" du ou des traités communautaires. En annexe à ce "traité de fusion" par absorption, l'on présenterait — à titre illustratif ou à titre officiel — la version consolidée du TUE unifié. Autant dire que cette alternative technique ne vaut pas la peine si la version consolidée du TUE unifié en question ne devient pas le texte unique authentique. Mieux vaudrait encore dans ce cas s'attacher à officialiser les versions consolidées du TUE et du TCE actuellement annexées à l'Acte final du traité d'Amsterdam (v. option 1).

devrait intégrer celui du TCEEA, voire du TCECA. Par contre, celui de l'Acte unique disparaîtrait<sup>40</sup>.

Tant qu'à unifier le droit primaire de l'Union, l'on pourrait en profiter pour intégrer d'autres actes tels que les quelques dispositions de l'Acte unique qui subsistent de manière autonome, les quelques dispositions subsistant dans l'Acte portant élection des représentants au Parlement européen, la décision relative au système des ressources propres du 31 octobre 1994, voire certaines dispositions importantes des actes d'adhésion.

Ceci dit, nous estimons que l'intérêt d'une fusion des TUE et TCE est assez réduit si elle se résume à juxtaposer leur texte côte à côte dans un texte unique. L'unification des traités n'a de réelle utilité que si elle procède à une restructuration profonde du texte unifié qui ne reproduise pas le manque de cohérence résultant des révisions successives. Elle trouverait tout son sens si elle s'accompagnait de la fusion des entités "Union" et "Communauté" elles-mêmes<sup>41</sup>. Dès lors, comme alternative à ce que pourrait être le suivi d'Amsterdam en matière de codification des traités, nous suggérons de reprendre le modèle d'unification des traités élaboré par le *Robert Schuman Centre* de l'Institut Universitaire européen de Florence (ci-après le projet de Florence), et de l'actualiser en fonction des modifications de fond et de simplification apportées par le traité d'Amsterdam.

### ***Variante 2. — ADAPTATION ET AMÉLIORATION DU PROJET DE FLORENCE***

Les objectifs principaux du projet de Florence élaboré à l'initiative du Parlement européen étaient fondamentalement ceux que se sont assignés les acteurs de la CIG: fusionner les trois traités communautaires et le TUE, "consolider" les dispositions identiques, partiellement identiques, et analogues des traités communautaires, supprimer les dispositions obsolètes, et renuméroter le traité unifié. Bien que certaines dispositions aient été reformulées pour les simplifier et leur donner une signification correspondant à une jurisprudence de la Cour de justice bien établie, le projet de

---

<sup>40</sup>. V. aussi à l'Annexe III de cette étude nos suggestions pour un préambule unique.

<sup>41</sup>. V. *infra*, deuxième stratégie.

Florence se réalise en principe à droit constant (*de lege lata*)<sup>42</sup>. Il a reçu en général un écho plutôt favorable<sup>43</sup>. Le traité unifié comporte cinq parties.

La Partie I du projet de traité fusionné, précédée du préambule actuel du TUE, vise les "Principes". A l'exception des articles D et E, il s'agit des "Dispositions communes" du TUE, ainsi que des articles 5 et 6 du TCE.

La Partie II concerne la citoyenneté de l'Union.

La Partie III relative aux "Dispositions institutionnelles" constitue certainement le coeur du projet de Florence. Cette partie présuppose l'existence d'un cadre institutionnel unique — dont ferait expressément partie intégrante le Conseil européen (consolidation articles D et E du TUE)<sup>44</sup> — pour toutes les activités des trois Communautés et des deux piliers intergouvernementaux de l'Union. Un certain nombre de dispositions institutionnelles identiques ou analogues aux trois communautés et à l'Union seraient ainsi consolidées, quitte à introduire des limitations quant au champ d'application de certaines d'entre elles, et sans préjudice des dispositions institutionnelles spécifiques aux trois Communautés et aux deux piliers intergouvernementaux. Ces dispositions institutionnelles consolidées visent plus particulièrement la composition, le fonctionnement, voire les fonctions des différentes institutions.

La Partie IV couvre les "activités et les instruments" de l'Union et se subdivise en trois sous-parties: Partie IVA sur

---

<sup>42</sup>. Une synthèse de toutes les tentatives de consolidation des traités fondateurs est donnée par Ch. Schmid, "Konsolidierung und Vereinfachung des europäischen Primärrechts - wissenschaftliche Modelle, aktueller Stand und Perspektiven", in A. von Bogdandy and Claus-Dieter Ehlermann, *Konsolidierung und Kohärenz des Primärrechts nach Amsterdam*, Europarecht, Beiheft, 2, 1998 (v. aussi European Parliament, Generaldirektion Wissenschaft, *Reihe Rechtsfragen*, JURI - 102 DE).

<sup>43</sup>. Le premier projet de Florence (*Une version unique et simplifiée des traités régissant l'Union européenne et les Communautés européennes*, précité) a été abondamment commenté. Voir notamment, *Agence Europe*, 25 octobre 1996, p. 7; *Financial Times*, 24 octobre 1996, p. 4; *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24 octobre 1996, p. 6; *Frankfurter Rundschau*, 24 octobre 1996; *Die Welt*, 24 octobre 1996, p. 5; Giacinto della Cananea, "La codificazione dei trattati istitutivi dell'Unione europea", *Rivista trimestriale di diritto pubblico*, n° 2, 1997, 617-20; Lothar Harings, "Der Florentiner Entwurf zur Vereinheitlichung der Europäischen Gründungsverträge", *Neue Zeitschrift fuer Verwaltungsrecht*, 1997, 979-80; Christian Koenig and Matthias Pechstein, "Der Florentiner Entwurf zur Vereinheitlichung der Europäischen Gründungsverträge", *Neue Juristische Wochenschrift*, 1997, 996-8; Dieter Kugelmann, *Archiv des Völkerrechts*, 35, 1997, 323-5.

<sup>44</sup>. L'article 15 du projet de Florence à propos du Conseil européen est controversé (C. Koenig et M. Pechstein, précité, p. 997; J.P. Jacqué, précité, 1997). Une autre solution serait effectivement (comme le suggère C. Koenig et M. Pechstein) de consacrer un article spécifique au Conseil européen.

les Communautés européennes<sup>45</sup>, Partie IV B sur la PESC, Partie IV C sur la JAI.

La Partie V vise les "dispositions finales et générales", et correspondent aux dispositions finales légèrement adaptées du titre VII TUE actuel. S'ajoutent à celles-ci les articles 219, 227 et 239 du TCE.

Le projet de Florence présente également une seconde variante qui ne codifie que les TUE et TCE. C'est précisément cette "variante 2" que nous proposons d'aménager. Non pas que les difficultés techniques d'articulation qui sont apparues lors de la CIG à propos de la fusion des traités communautaires nous semblent insurmontables. Mais si l'objectif est d'aboutir à un document constitutionnel cohérent, il nous semble inutile de l'encombrer avec les dispositions particulièrement spécifiques que sont celles figurant dans les traités CECA et CEEA.

Dans l'**Annexe I** de la présente étude, l'on explique en détail au **point 1** comment les apports du traité d'Amsterdam peuvent s'insérer dans le projet de Florence. Cette mise à jour témoigne du caractère adaptable de la structure logique du traité unifié. L'on voudrait montrer, au terme de cette opération, que l'on peut légitimement codifier le droit primaire fondamental dans un document cohérent sans devoir se prononcer sur des questions plus controversées politiquement telle que l'avenir de l'architecture institutionnelle de l'Union. En soumettant le projet de traité unifié ainsi aménagé à la procédure des ratifications nationales, les traités originels et de révision successifs pourraient disparaître.

---

<sup>45</sup>. La Partie IV A vise la CE (ou son champ d'activité en cas de fusion des personnalités juridiques) dans son titre 1, la CECA dans son titre 2, et la CEEA dans son titre 3. Chaque préambule est ainsi laissé intact. Chaque titre contient dans son premier chapitre les dispositions institutionnelles spécifiques à chaque Communauté (par exemple, les articles 145 et 155 sont spécifiques à la CE). Ensuite, le titre 1 sur la CE prévoit un 2<sup>ème</sup> chapitre sur les "instruments" (en ce compris les instruments financiers) et "procédures", et un troisième chapitre concernant le "contrôle juridictionnel". Malgré la dimension en principe verticale de la partie IV, ces deux derniers chapitres essayent, dans la mesure du possible, de consolider les dispositions identiques ou analogues de la CECA et la CEEA. Toutefois, les titres 2 et 3 contiennent aussi des dispositions spécifiques à la CECA et la CEEA relatives aux instruments, à la procédure et au contrôle judiciaire. Enfin, chaque politique ainsi que les différentes bases juridiques sont reprises pour chaque Communauté, respectivement dans les titres 1, 2 et 3. A cet égard, l'on notera la création d'une section "relations extérieures" dans le titre sur la CE.

### OPTION 3. — ÉLABORER UNE CHARTE FONDAMENTALE POUR L'UNION EUROPÉENNE

La codification de deux ou plusieurs traités a certes pour effet d'unifier le droit primaire, mais la longueur du texte qui en résulte nous éloigne toujours quelque peu de l'idée que l'on peut se faire d'un document constitutionnel, à savoir un document relativement succinct qui expose les traits fondamentaux de l'Union. C'est pourquoi nous suggérons de mettre en évidence dans une "Charte fondamentale" les dispositions actuelles des traités qui ont un caractère constitutionnel plus prononcé.

Cette opération pourrait s'inscrire dans le prolongement de la codification des traités. C'était déjà semble-t-il l'idée du service juridique du Conseil qui, dans une note adressée au groupe de réflexion préalable à la CIG, proposait d'intégrer dans un nouveau "traité-cadre", ou un "traité de base" (ou encore dans la première partie d'un nouveau traité) les dispositions générales et institutionnelles du TUE et des traités communautaires, tandis que toutes les dispositions matérielles se seraient retrouvées dans des protocoles distincts (ou dans la deuxième partie du traité)<sup>46</sup>.

Le projet de traité consolidé élaboré par R. Bieber procède de la même idée<sup>47</sup>. Il fusionne les traités communautaires et le traité sur l'Union européenne tout en opérant un choix parmi les dispositions

<sup>46</sup>. SN/513/95 (REFLEX 14), du 17 octobre 1995, p. 19

#### **Traité-cadre:**

- I. Définition de l'Union européenne et de sa personnalité juridique limitée (exclue pour la PESC et la JAI)
- II. Objectifs et principes fondamentaux de l'Union
- III. Citoyenneté de l'Union
- IV. Institutions, règles et procédures décisionnelles générales (y compris budgétaires), actes juridiques
- V. Procédures décisionnelles spécifiques (UEM, PESC, JAI).
- VI. Contrôles budgétaires et juridictionnel (PESC et JAI)
- VII. Dispositions finales

#### **Protocoles:**

- quatre libertés
- politiques sectorielles
- UEM
- CECA (dispositions non institutionnelles)
- CEEA (dispositions non institutionnelles)

<sup>47</sup>. Draft of a consolidated treaty of the European Union, European Parliament, *Political Series*, W- 17/ rev., March 1995.

des traités envisagés. Ainsi, le traité consolidé ne contient "que" 311 articles, tandis qu'il crée trois protocoles supplémentaires: un premier sur le "marché intérieur et les politiques de l'Union", un second sur le "charbon et acier", un troisième sur "l'énergie nucléaire". Le défaut majeur de cette formule est d'avoir séparé les dispositions principales des dispositions plus techniques relatives à une même politique, ce qui est peu pratique. En outre, l'objectif de confectionner un document de type constitutionnel n'est pas vraiment atteint: le corps du traité principal reste très imposant et contient encore beaucoup de dispositions techniques ou procédurales.

L'option que nous proposons pour rehausser et mettre en exergue certaines dispositions du TUE et du TCE ayant un caractère constitutionnel marqué serait de les transférer et de les restructurer dans une "Charte fondamentale de l'Union européenne". L'on pourrait également la nommer "Charte constitutionnelle de l'Union" si la Cour n'avait elle-même utilisé ce concept pour se référer à l'ensemble des dispositions du TCE, et éventuellement par extension à l'ensemble de celles des traités communautaires. Dans l'ANNEXE II de la présente étude, l'on présente un modèle de ce à quoi pourrait ressembler cette Charte fondamentale. Ce qui nous importe ici n'est pas tant de déterminer des critères pour sélectionner les dispositions méritant une telle promotion que de montrer la faisabilité technique et les avantages de la formule proposée.

La "Charte fondamentale de l'Union européenne" s'inspire du projet de "traité instituant une Union européenne" adopté par le Parlement européen en 1984 et de celui de "Constitution de l'Union européenne" présenté dix ans plus tard: elle encadre et se superpose aux traités existant, en l'occurrence le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne. Les projets de traité en question instaurent un cadre constitutionnel de nature plus ou moins fédérale qui s'ajoutait aux traités et à l'acquis communautaire, ou qui, le cas échéant, les modifiait de manière implicite ou dans la mesure d'une incompatibilité. La Charte fondamentale, quant à elle, incorpore et restructure dans un ensemble cohérent certaines dispositions actuelles du TUE et du TCE. Il s'agit donc d'une **Charte fondamentale à droit constant** qui, à l'inverse des projets Spinelli et Herman, ne comporte donc pas de problème d'articulation avec les traités existants.

Mais à l'instar des projets Spinelli et Herman, la Charte fondamentale constituerait une sorte de traité-cadre, sans devoir passer par le préalable de la codification des traités. En outre, la Charte

fondamentale permettrait d'unifier, en s'y rattachant par référence, les traités UE et CE, ainsi que de restructurer de façon cohérente certaines de leurs dispositions, sans devoir ratifier un nouveau traité unifié ni abroger les traités originels et de révision. En effet, la technique juridique retenue serait de soumettre à la ratification des États, non directement la Charte elle-même, mais un traité — le "traité sur la Charte fondamentale" figurant également à l'ANNEXE II de cette étude — dont l'objet est d'abroger les dispositions choisies du TUE et du TCE et de les transférer dans la Charte fondamentale. En présentant ladite Charte dans une annexe à l'Acte final du traité sur la Charte fondamentale, l'on montrerait que la ratification porte sur une opération purement technique de transfert de textes d'un instrument dans un autre. De la sorte, cette troisième option constitue aussi une alternative pour la confection d'un document constitutionnel cohérent dans l'hypothèse où les travaux relatifs à codification des traités restent bloqués en raison du problème de la ratification d'un nouveau traité unifié<sup>48</sup>.

La présentation formelle de la Charte fondamentale s'inspire également des projets du Parlement européen. Elle contient 57 Clauses qui, toutes, portent un intitulé sur leur objet. Les dispositions reprises dans ces Clauses sont, en ce qui concerne le TUE, les *dispositions communes*, les *dispositions sur la coopération renforcée* et certaines *dispositions finales*. Pour ce qui est du TCE, il s'agit des *principes*, de la deuxième partie relative à la *citoyenneté de l'Union*, de certaines dispositions institutionnelles, et enfin de dispositions *générales et finales*. Ces clauses se structurent autour de six parties:

- Partie I. — L'Union européenne et la Communauté européenne
- Partie II. — Citoyenneté de l'Union et non-discrimination
- Partie III. — Objectifs et Activités de l'Union et de la Communauté européenne
- Partie IV. — Dispositions sur la coopération renforcée
- Partie V. — Institutions de l'Union et de la Communauté européenne
- Partie VI. — Révision, adhésion, et suspension.

Le "traité sur la Charte fondamentale de l'Union européenne", et en particulier son préambule, assure expressément que la situation juridique actuelle n'est en rien modifiée par le transfert et la

---

<sup>48</sup>. Nous avons exposé plus haut une autre technique permettant de fusionner les traités sans ratifier un nouveau traité unifié, celle de la fusion par absorption au terme de laquelle de "traité de fusion" transfère les dispositions du TCE dans le TUE (v. *supra* note infrapaginale). La Charte fondamentale comporte l'avantage supplémentaire de pouvoir rehausser et restructurer une partie du droit primaire.

restructuration des dispositions dans la Charte fondamentale. Les caractéristiques liées à la structure en piliers sont également préservées de plusieurs autres façons. Ainsi, les articles L et M (nouveaux articles 46 et 47) du TUE sont adaptés. De plus, la plupart des dispositions transférées dans la Charte prévoient expressément — le cas échéant moyennant une légère adaptation — leur rattachement au TUE ou au TCE, à l'Union dans son ensemble ou à la Communauté, voire au titre V ou VI du TUE.

A titre d'exemple, les dispositions institutionnelles transférées dans la Charte sont pour l'essentiel celles constituant le cadre institutionnel unique de l'Union, à savoir les articles C, D et E du TUE (nouveaux articles 3, 4 et 5), les articles du TCE visés à la fois par les articles J.11 et K.8 du TUE (nouveaux articles 28, § 1 et 41, § 1), ainsi que l'article 148, § 2) (nouvel article 205, § 2) TCE<sup>49</sup>. Par contre les dispositions sur le Comité économique et social, le Comité des Régions, la Banque centrale et la Banque européenne d'investissement se rattachent expressément à la Communauté européenne. L'on a également introduit certaines dispositions du TCE sur la Cour de justice sans les rattacher expressément à la Communauté européenne. Cette omission n'affecte pas la structure en piliers compte tenu du caractère purement organique des dispositions en question. De plus, une telle précision eut été limitative dans la mesure où la Cour peut être amenée à intervenir dans le cadre du titre VI du TUE<sup>50</sup>.

La simplicité de ces différentes techniques destinées à préserver la structure en pilier constitue un dernier avantage de cette option. Elle permettrait en outre d'introduire d'autres dispositions du TCE dans la Charte fondamentale, par exemple celles relatives aux procédures décisionnelles, à la typologie normative ou aux relations internationales de la Communauté européenne<sup>51</sup>.

Toutefois, l'on peut émettre des doutes quant à l'opportunité d'une telle opération. D'abord, parce qu'il peut paraître vain de recourir au processus d'adoption d'une Charte fondamentale sans rien changer

---

<sup>49</sup>. V. les nouveaux articles 23, § 1 et 34, § 3 du TUE qui s'y réfèrent tous deux.

<sup>50</sup>. L'on peut d'ailleurs se demander si l'article K.8 du TUE (nouvel article 41, § 1) ne devrait pas logiquement se référer à ces dispositions.

<sup>51</sup>. Sur la détermination d'un "corpus constitutionnel", à savoir les dispositions des traités qui sont d'une nature matériellement constitutionnelle, v. J. Gerkrath, *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1997, pp. 316 et s.

à la réalité de la situation politico-juridique. Cela, d'autant plus si cette opération devait être menée avec une certaine solennité. Ensuite, parce que la création d'un nouveau document sans supprimer les traités en vigueur, mais seulement certaines de leurs dispositions, pourrait être une source de complexité supplémentaire dans la lecture de l'ensemble des textes. Enfin, l'on pourrait arguer que la hiérarchisation des textes du droit primaire serait moins artificielle si certains de ceux-ci étaient effectivement transformés en une source de droit dérivé, nous reviendrons sur ce point au cours de la troisième stratégie.

En conclusion, il convient de souligner que si l'une ou l'autre des ces options peut constituer une étape importante pour renforcer le caractère constitutionnel des traités, aucune n'apporte un changement qualitatif majeur. Toutefois, sans être un passage obligé, cette première stratégie nous paraît un terrain favorable pour des avancées supplémentaires.

## DEUXIÈME STRATÉGIE. —

### ENRICHIR LA SUBSTANCE CONSTITUTIONNELLE DES TRAITÉS

Alors que la première stratégie s'attache à établir un document constitutionnel en essayant dans la mesure du possible de respecter la situation juridique actuelle, la seconde stratégie propose au contraire d'enrichir la substance constitutionnelle sur un certain nombre de points spécifiques. La **première option** prolonge en quelque sorte la première stratégie dans la mesure où elle tend à renforcer la cohérence et l'unité, non plus d'un document constitutionnel, mais de l'ordre constitutionnel lui-même. Il s'agit pour l'essentiel de fusionner les deux entités que sont la Communauté et l'Union et qui sont à la source de beaucoup de confusion, ainsi que d'atténuer ou de supprimer la structure en piliers. L'on suggérera également la rédaction d'un nouveau préambule. La **seconde option** cherche à consolider l'acquis constitutionnel dégagé par la Cour de justice (*Restatement*), en particulier en matière de droits fondamentaux.

#### OPTION 1. — RENFORCER L'UNITÉ DE L'ORDRE CONSTITUTIONNEL DE L'UNION

Peu de gens comprennent la différence entre l'Union européenne et la Communauté européenne, ou la structure en piliers. Il est vrai que la terminologie utilisée n'est pas toujours d'un grand secours. Dans les textes officiels, la "Commission européenne" se présente comme la "Commission des Communautés européennes", tandis que l'ancien Conseil des ministres se dénomme "Conseil de l'Union". Cette terminologie nuit à la compréhension du cadre institutionnel unique. Les décisions adoptées dans le cadre des piliers intergouvernementaux sont publiées dans le *J.O. des Communautés européennes*, tandis que le *Bulletin de l'UE* couvre également les activités des Communautés. Cette dualité d'entité trouble l'image de l'Union sur la scène internationale, mais également auprès des citoyens de l'Union qui ne comprennent guère pourquoi les dispositions qui leur sont consacrées constitue la deuxième partie du traité instituant la Communauté européenne. Enfin, bien que la fusion

des entités soit une question techniquement indépendante de la fusion des traités<sup>52</sup>, la fusion des traités aurait beaucoup plus de sens si les entités étaient également fusionnées. Cela permettrait notamment une restructuration thématique du traité unifié plus cohérente.

L'on suggère dès lors que l'Union succède aux trois Communautés. Certains regretteront le concept de "Communauté" qui évoque à la fois un certaine solidarité et une méthode d'intégration supranationale fondée sur la méthode fonctionnelle. Étant donné la situation juridique actuelle et les nouvelles habitudes linguistiques, l'Union doit malgré tout s'imposer.

La fusion des deux entités ne requiert pas nécessairement la fusion des personnalités juridiques: on peut en effet concevoir une Union avec une personnalité juridique à géométrie variable, ainsi que l'avait d'ailleurs suggéré à une époque le service juridique du Conseil<sup>53</sup>. Cependant, dans un souci de clarté et de visibilité sur la scène internationale, l'on ne peut que recommander l'attribution d'une personnalité juridique pleine à une entité unique. A cet égard, de nombreux experts estiment que l'Union possède déjà implicitement la personnalité juridique, tant dans l'ordre juridique interne que dans l'ordre international. La pratique de l'Union est ambivalente, mais elle a donné lieu à des solutions pragmatiques peu satisfaisantes, aussi bien sur le plan politique que juridique<sup>54</sup>. La question se résume en fait de savoir si l'Union, lorsqu'elle adopte des positions ou des actions communes, ou encore lorsqu'elle conclut des accords internationaux, agit en tant que personnalité juridique autonome, ou en tant que collectivité d'États qui sont exclusivement et individuellement engagés. Les articles 24 et 38 nouveaux du TUE — qui habilent le Conseil, statuant à l'unanimité, à conclure des accords internationaux dans les deuxième et troisième piliers lorsque cela s'avère "nécessaire" — ne répond pas à la question. Il se borne à systématiser une procédure.

---

<sup>52</sup>. En effet, la fusion des traités n'est pas un préalable obligatoire à la fusion des entités, en témoigne la fusion des Communautés. De même, la fusion des entités n'est pas un préalable obligatoire à la fusion des traités, en atteste les travaux sur la codification des traités lors de la dernière Conférence intergouvernementale.

<sup>53</sup>. SN/513/95 (REFLEX 14), du 17 octobre 1995, p. 13.

<sup>54</sup>. Sur ce sujet, v. Bribosia, E., et Weyembergh, A., "La personnalité juridique de l'Union", in *Les relations extérieures: impact du Traité d'Amsterdam*, sous la direction de M. Dony, Editions de l'Université de Bruxelles, à paraître.

Malgré des tentatives répétées durant la Conférence intergouvernementale, certains États membres ont craint que l'attribution expresse de la personnalité juridique à l'Union ne porte atteinte à la spécificité des piliers intergouvernementaux, d'autres au contraire que le pilier communautaire ne soit encadré par l'Union et souffre ainsi d'une contagion intergouvernementale. Surtout, les premiers craignaient également que l'attribution de la personnalité juridique à l'Union n'implique des "transferts de compétence des États membres vers l'Union", en atteste la déclaration relative aux nouveaux articles 24 et 38 du TUE.

Nous sommes convaincus que ces craintes peuvent facilement être écartées dans la mesure où la question de la personnalité juridique de l'Union est indépendante de la spécificité des procédures décisionnelles. Pour le reste, il est vrai que si l'Union agissait en son nom propre, elle exercerait une compétence. Mais il s'agirait d'une compétence *internationale* dont l'exercice par l'Union n'aurait pas pour effet de porter plus atteinte à la souveraineté des États que dans l'hypothèse où le Conseil agirait au nom de ceux-ci, en statuant à l'unanimité. Par ailleurs, l'exercice d'une compétence internationale par l'Union n'empêche pas que les États membres soient également individuellement tenus responsables ou désignés comme bénéficiaires de droits.

Bref, la solution idéale serait, à la suite de la fusion des traités, de fusionner les entités et leur personnalité juridique. La visibilité de l'Union serait ainsi maximale, sans pour autant modifier significativement la situation juridique actuelle. L'on trouvera au **point 2 de l'Annexe I** de la présente étude les adaptations à porter au projet de Florence si cette solution était retenue.

L'on évoquera encore deux autres moyens pour renforcer la cohérence et l'unité de l'ordre constitutionnel de l'Union. Le premier serait de rationaliser le système décisionnel et la typologie normative dans le pilier communautaire. L'idée directrice d'un tel projet pourrait consister à diminuer la variété des procédures décisionnelles, à déterminer la procédure appropriée au cas par cas selon des critères généraux préalablement établis, et à établir plus clairement une hiérarchie des normes<sup>55</sup>. Le second, qui implique des changements substantiels beaucoup plus significatifs, serait de recourir

---

<sup>55</sup>. V. l'étude approfondie de cette question effectuée à l'initiative du Parlement européen: Winter, G. (ed), *Sources and Categories of European Union Law — A Comparative and Reform Perspective*, Baden-Baden, Nomos, 1996. V. aussi le projet Spinelli (notamment les articles 34, 38 et 40) et le projet Herman (article 31).

plus systématiquement à la méthode communautaire dans le cadre des piliers intergouvernementaux. Le traité d'Amsterdam a ouvert la voie qu'il faut suivre en transférant une partie du troisième pilier dans un nouveau titre du TCE intitulé "Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes". Bien entendu, la spécificité du deuxième pilier relatif à la politique étrangère et de sécurité commune impose que l'on utilise des instruments spécifiques et que le contrôle de la Cour de justice soit circonscrit. L'on trouvera au **point 4 de l'Annexe I** de cette étude les adaptations de la structure du projet de Florence en cas de communautarisation des piliers intergouvernementaux. Au **point 3 de cette Annexe I** figurent des propositions d'améliorations du projet de Florence pour le rendre plus concis et renforcer sa cohérence. La plupart d'entre elles ont implicitement pour effet d'affecter l'étanchéité formelle entre les différents piliers. Nous y évaluerons les conséquences juridiques de ces améliorations textuelles.

Enfin, si l'on codifie les traités européens dans un document unique, et si l'on fusionne les organisations internationales et leur personnalité juridique, il est nécessaire de rédiger un nouveau préambule unique. Celui-ci permettrait d'éviter la juxtaposition de plusieurs préambules, de surcroît peu conformes à l'idée que l'on peut se faire d'un préambule constitutionnel. Nous proposons qu'il soit court, et qu'il mette en exergue les valeurs et les objectifs de l'Union. A l'**Annexe III** de cette étude, nous suggérons des lignes directrices qu'il y aurait lieu de suivre dans la rédaction de ce préambule, ainsi qu'une illustration de ce que pourrait être ce nouveau préambule.

## **OPTION 2. — CONSOLIDER L'ACQUIS CONSTITUTIONNEL JURISPRUDENTIEL**

L'on a rappelé ci-dessus que la Cour de justice a joué un rôle capital dans la constitutionnalisation des traités. L'option que nous présentons ici vise à consolider cet acquis constitutionnel jurisprudentiel selon la technique du *Restatement*. Une telle consolidation peut être officieuse, ou au contraire, formalisée dans les traités. Dans les deux cas, l'objectif est de renforcer l'autorité de la jurisprudence de la Cour qui tend à constitutionnaliser les traités. A une époque de remise en cause larvée de l'acquis communautaire, cette opération pourrait s'avérer particulièrement utile. Ensuite, l'on posera la question plus spécifique relative à la rédaction d'un catalogue des droits de l'homme pour l'Union européenne. Un tel catalogue constitue une caractéristique fondamentale de toute constitution étatique qui a pour objet de poser des limites générales à l'action des autorités publiques.

## 1. — *Restatement*

La technique américaine du *Restatement* à proprement parler consiste à clarifier, reformuler et systématiser le *case law* issu des juridictions fédérales et des États américains. Concrètement, il s'agit d'abord de résumer de manière abstraite dans un texte concis les principes qui sous-tendent les décisions judiciaires, et ensuite d'en faire un commentaire tout en les illustrant par des exemples. A cet effet, les praticiens de la profession juridique et le monde académique ont créé en 1923 l'*American Law Institute*. Bien que les *Restatements* ne constituent pas officiellement une source de droit, l'expérience montre que leur autorité va bien au-delà des précis et des commentaires encyclopédiques<sup>56</sup>. Cette dernière caractéristique nous interpelle dans la mesure où les *Restatements* américains nous offre ainsi un modèle stratégique permettant de renforcer le caractère constitutionnel des traités sans qu'il faille y porter des modifications formelles.

Ne pourrions-nous pas dès lors nous mêmes, européens, nous inspirer de cette expérience, et nous attacher à "codifier" le droit des Communautés européennes, en particulier son droit primaire qui, à l'instar de son *alter ego* d'outre-Atlantique, est largement jurisprudentiel et parfois confus? Afin d'asseoir l'autorité officieuse des *Restatements* européens, il conviendrait de s'assurer que l'institution responsable associe une institution académique européenne transnationale, des praticiens du droit européen, voire des juristes de haut niveau opérant au sein des institutions. Cette autorité officieuse pourrait servir de point de référence utile aux praticiens des institutions européennes et des États membres. Elle pourrait également s'épandre sur les juridictions nationales, mais aussi sur les juridictions européennes obligées d'approfondir la motivation de leurs décisions lorsqu'elles s'écartent des *Restatements* constitutionnels. L'on peut penser que l'autorité des *Restatements* puisse de même influencer les États membres lors des Conférences intergouvernementales appelées à réviser formellement les traités. Enfin, une telle stratégie favoriserait l'étude du droit européen dont l'approche est souvent marquée par les cultures juridiques nationales, et qui souffre également d'une méconnaissance de la doctrine juridique étrangère. Il s'agirait en quelque sorte d'"européaniser" la science juridique européenne. L'Institut Universitaire Européen de Florence pourrait être le lieu idéal pour une telle entreprise compte tenu de sa structure et de son caractère européen.

---

<sup>56</sup>. Sur ce sujet, v. C. Schmid, 1998, "Ways out of the Maquis Communautaire", *RSC paper*, 1998.

Ceci dit, la technique du *Restatement* peut prendre une toute autre dimension si elle revient à formaliser l'acquis constitutionnel dégagé par la jurisprudence de la Cour de justice (ou du tribunal de première instance) directement dans le texte des traités. Les institutions politiques contribueraient ainsi elles mêmes à renforcer le caractère constitutionnel de ceux-ci. Plus encore que des *Restatements* à l'américaine, une telle consolidation juridique constituerait un cran d'arrêt contre des tentatives sporadiques de démantèlement de cet acquis par certains des États membres<sup>57</sup>. Elle devrait également accroître la légitimité de l'acquis constitutionnel jurisprudentiel aux yeux des juridictions et autres autorités nationales. Plus fondamentalement, la lecture d'un bon nombre des dispositions des traités se révèle insuffisante pour pouvoir cerner l'état du droit relatif à l'une ou l'autre question. La sécurité juridique gagnerait à ce que les grands principes constitutionnels apparaissent dans les traités de base.

L'exemple le plus remarquable d'officialisation *ex post* de la jurisprudence constitutionnelle de la Cour de justice figure dans la modification de l'article 173 du TCE par le traité de Maastricht afin de reconnaître au Parlement européen la capacité d'être partie défenderesse ou demanderesse lors d'un recours en annulation contre un acte communautaire. Cette modification vient en effet confirmer l'arrêt *Les Verts*<sup>58</sup> qui avait admis la légitimation passive du Parlement européen, ainsi qu'un arrêt ultérieur consacrant la légitimation active du Parlement<sup>59</sup>.

A cet égard, il y a lieu de se référer à une tentative menée par le *Center for European Legal Studies* de la faculté de droit de Cambridge qui propose un modèle de traité pour la Communauté européenne nettoyé des dispositions obsolètes, renuméroté, et restructuré de façon assez convaincante, notamment en regroupant dans un nouveau titre les dispositions sur les relations extérieures. Ce projet cherche en effet à reformuler ou compléter les dispositions du dit traité afin de présenter le plus

---

<sup>57</sup>. V. par exemple le protocole n°17 du traité de Maastricht réagissant à l'arrêt de la Cour du 4 octobre 1991, *SPUC c. Grogan*, C-159/90, ainsi que le protocole n°2 du même traité sur l'ancien article 119 du TCE destiné à limiter les effets de l'arrêt de la Cour du 17 mai 1990, *Barber c. Royal Guardian Exchange Assurance Group*, C-262/88, Rec., p. 1889.

<sup>58</sup>. Arrêt du 27 avril 1986, précité.

<sup>59</sup>. CJCE, *Parlement européen c. Conseil*, arrêt du 22 mai 1990, C-70/88, Rec., p. I-2041.

clairement possible le droit primaire en vigueur tel qu'il est consacré ou compris par la Cour de justice<sup>60</sup>. Il se présente comme un "*stimulus to wider discussion of the need for technical revision of the Treaty and as a source of ideas in case the political masters of the EU ever agree to such an exercise*"<sup>61</sup>. Le *Restatement* concerne pour l'essentiel les fondements de l'ordre juridique communautaire, la sanction du respect du droit communautaire, le marché intérieur et un nouveau titre sur les relations extérieures.

L'exemple du *Restatement* relatif aux droits fondamentaux est particulièrement significatif puisqu'on sait que la protection de ceux-ci dans l'ordre juridique communautaire a essentiellement été le fait d'une construction prétorienne qui commence avec l'arrêt *Stauder* en 1969<sup>62</sup>, et qui n'a cessé d'évoluer depuis lors.

La formalisation dans les traités de la jurisprudence de la Cour s'est toujours effectuée progressivement, partiellement et à retardement. D'abord dans une Déclaration commune du 5 avril 1977 "relative aux droits fondamentaux"<sup>63</sup>, ensuite par une référence aux droits fondamentaux dans le préambule de l'Acte unique, et enfin dans l'article F, § 2 du TUE (nouvel article 6) qui consacre l'essence de cette jurisprudence: l'Union doit respecter les droits fondamentaux en tant que principes généraux du droit communautaire, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne des droits

---

<sup>60</sup>. Ce projet est publié dans *European Law Review*, 1997, p. 395, et est introduit par Alan Dashwood et Angela Ward.

<sup>61</sup>. *Ibidem*, p. 398.

<sup>62</sup>. Arrêt du 12 novembre 1969, *Stauder*, 26/69, Rec., p. 419, concl. Roemer.

<sup>63</sup>. Déclaration commune par le Parlement européen, le Conseil et la Commission, JO, C 103, 27.04.1977.

<sup>64</sup>. V. aussi l'article J.1.2 du TUE (nouvel article 11) et l'article 130 U du TCE (nouvel article 177) qui considèrent le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales comme un des objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune et de la coopération au développement. De même, l'article K.2.1 du TUE précise que la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures doit respecter la Convention européenne des droits de l'homme et la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 (v. nouvel article 63 du TCE).

de l'homme et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres.<sup>64</sup> Cette formalisation est paradoxale: elle s'étend à l'ensemble des desactivités de l'Union, mais l'article F, § 2 en question est formellement exclu du champ de compétence de la Cour de justice. De plus la Cour de justice s'est également référée à des instruments internationaux autres que la Convention. Le traité d'Amsterdam remédie seulement en partie à cette situation<sup>65</sup>. En effet, la Cour est certes maintenant expressément habilitée, dans le cadre de ses compétences, à sanctionner le respect du nouvel article 6 du TUE, mais seulement "en ce qui concerne l'action des institutions" <sup>66</sup>. Or la jurisprudence de la Cour ne se limite pas à contrôler la compatibilité des actes des institutions au regard des droits fondamentaux, mais également la compatibilité des règles nationales lorsque celles-ci mettent en oeuvre le droit communautaire ou lorsqu'elles invoquent, dans le cadre de la libre circulation, une clause de sauvegarde reconnue par le droit communautaire<sup>67</sup>. L'on ne peut en conclure que les auteurs du traité de Maastricht et du traité d'Amsterdam ont délibérément cherché à limiter la jurisprudence de la Cour de justice à cet endroit. Cet exemple nous montre toutefois le danger de ne consolider que partiellement dans le traité la jurisprudence constitutionnelle de la Cour.

En l'occurrence, l'on ne peut que se ranger derrière la proposition de *Restatement* figurant dans le projet de Cambridge qui précise: "*The Members States shall similarly respect the general principles of law, including guarantees of fundamental rights, when they act in matters governed by*

---

<sup>64</sup>. V. aussi l'article J.1.2 du TUE (nouvel article 11) et l'article 130 U du TUE (nouvel article 177) qui considèrent le respect des droits de l'homme et des libertés comme un des objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune et de la coopération au développement. De même, l'article K.2.1 du TUE précise que la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures doit respecter la Convention européenne des droits de l'homme et la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 (v. nouvel article 63 du TCE).

<sup>65</sup>. V. aussi la référence, dans le préambule et au nouvel article 137 du TUE (ancien article 117), à la Charte sociale européenne, signée à Turin le 18 octobre 1961, et à la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989. V. également les nouveaux articles 7 du TUE et 309 du TCE prévoyant des sanctions interétatiques en cas de violation grave et persistente notamment des droits de l'homme.

<sup>66</sup>. Nouvel article 46, d) du TUE (ancien article L).

<sup>67</sup>. Arrêt du 13 juillet 1989, *Wachauf*, 5/88, Rec., p. 2609; arrêt du 18 juin 1991, *ERT*, C-260/89, Rec., p. I-2925; arrêt du 26 juin 1997, *Familiapress*, C-368/95, Rec., p. I-3689.

*Community provisions* " <sup>68</sup>. Faut-il aller plus loin, par exemple en formalisant le contenu des droits fondamentaux révélés par la Cour? Sans doute pas dans la mesure où cette liste est très lacunaire. Il s'agit pour l'essentiel du droit de propriété, du droit au libre exercice des activités professionnelles, et du droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance. Mieux vaut alors adopter un catalogue complet, nous aborderons cette question au point suivant.

Un des modèles de *Restatement* le plus intéressant dans le projet de Cambridge figure probablement dans les principes généraux du nouveau titre relatif aux relations extérieures. Ces principes concernent la notion de compétence externe implicite conformément à la jurisprudence *AETR*, et tentent de définir la portée des compétences concurrentes. Ils imposent également une obligation de coopération entre les États membres et les institutions communautaires en cas de compétence partagée, dans la ligne des Avis 2/91 (OIT) et 1/94 (OMC) de la Cour. L'on remarquera enfin la reformulation de l'article 113 du TCE, à la fois concise et beaucoup plus claire que la formulation actuelle.

Un autre exemple de *Restatement* concerne les voies de recours judiciaire. Les apports sont de diverses sortes. Certaines dispositions du TCE sont simplement adaptées pour prendre en compte la nouvelle définition des compétences du tribunal de première instance en se référant, non plus seulement à la Cour de justice, mais au "pouvoir judiciaire communautaire" (*Community Judicature*). D'autres *Restatement* sont plus ambitieux. Ainsi l'article 17 du TCE ferait à nouveau l'objet d'une formalisation de la jurisprudence de la Cour, notamment en étendant le champ des actes susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation, et en précisant les conditions de recevabilité des recours des particuliers qui sont "directement et individuellement" concernés. L'article 177 du TCE préciserait que les tribunaux nationaux n'ont pas la compétence de déclarer invalide un acte communautaire, conformément à l'arrêt *Foto-Frost* de la Cour de justice, tandis qu'un nouvel article ajouterait que les tribunaux nationaux peuvent, lors des recours préjudiciels, prévoir des mesures provisoires. Enfin, une nouvelle disposition tente de synthétiser la jurisprudence *Brasserie du pêcheur* et *Factortame* relative à la réparation des dommages liés à la violation du droit communautaire par les États membres.

---

<sup>68</sup>. Précité, Article I.1.8 (3).

Toutefois, l'on peut se demander s'il est opportun de définir dans le traité des principes tels que l'effet direct ou la primauté tant ces notions ne paraissent pas pouvoir être cernées en quelques lignes et font encore l'objet de nombreuses controverses, du moins la deuxième. Les mentionner sans les définir serait déjà plus approprié. D'une manière plus générale, il y a toujours un risque à fixer certains éléments jurisprudentiels techniques qui sont souvent appelés à évoluer. De même, si l'on intègre trop de détails dans les traités, l'on risque de les alourdir, surtout dans leur partie matérielle de nature moins constitutionnelle, de sorte que l'objectif de confectionner un document constitutionnel risque d'en pâtir. Il convient dès lors de trouver le juste milieu dans la technique de *Restatement* entre les avantages cités plus haut qu'elle procure, et la nécessité de ne pas figer la jurisprudence.

## 2. Dresser un catalogue des droits de l'Homme

Il ne rentre pas dans notre intention de raviver l'éternelle controverse sur le choix entre l'adhésion de l'Union — ou du moins des Communautés européennes — à la Convention européenne des droits de l'Homme et l'établissement d'un catalogue des droits de l'homme propre à l'ordre juridique de l'Union. Il nous semble d'ailleurs que les deux questions sont relativement indépendantes l'une de l'autre. En effet, l'hypothèse de l'adhésion à la Convention pose la question de la soumission de l'ordre juridique de l'Union, et en fin de compte des décisions de la Cour de justice, à la juridiction de la Cour de Strasbourg. Dans la mesure où un certain nombre de compétences étatiques sont dorénavant exercées au niveau supranational, il semblerait cohérent que l'Union se soumette à cette Convention, à l'instar des États membres qui possèdent pourtant déjà aussi un système juridictionnel plus ou moins complet de protection constitutionnelle. Le caractère constitutionnel des traités n'en serait pas pour autant amoindri, et leur caractère légitime en sortirait par contre renforcé.

Il est vrai que le catalogue des droits issus de la Convention n'est pas tout récent et n'est probablement pas adapté à la spécificité de l'intégration européenne. Mais il s'agit seulement, comme pour les États membres, d'un système de protection minimale et de dernier recours. En outre, le fait que la Cour de justice se réfère elle-même aux droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis, notamment par la Convention européenne des droits de l'Homme, peut entraîner des conflits de jurisprudence avec la Cour européenne des droits de l'homme. Ce constat livre une raison supplémentaire en faveur de l'adhésion qui, seule, sauvegarderait l'unité d'interprétation des dispositions de la Convention. Ces conflits n'iront qu'en s'accroissant avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam qui étend la

compétence de la Cour de justice aux domaines sensibles couverts par le nouvel "espace de liberté, de sécurité et de justice" <sup>69</sup>. L'on peut dès lors regretter que la Conférence intergouvernementale n'ait pas conféré à l'Union l'habilitation requise par la Cour de justice dans son avis 2/94 <sup>70</sup> pour pouvoir adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme. Compte tenu du fait que l'adhésion à la Convention est une condition préalable à l'adhésion des États candidats, cette situation peut apparaître comme "deux poids, deux mesures".

Une autre question est celle de savoir comment assurer au mieux la protection des droits de l'homme au sein même de l'ordre juridique de l'Union. Laisser la Cour poursuivre son oeuvre au cas par cas ne satisfait pas à l'exigence de visibilité et de sécurité juridique. La formalisation de la jurisprudence de la Cour peut être utile en la matière, mais elle comporte des limites, nous l'avons indiqué ci-dessus. C'est pourquoi nous sommes d'avis que l'Union devrait se doter d'un catalogue de droits fondamentaux qui lui soit propre.

Cela contribuerait certainement à renforcer le caractère constitutionnel des traités. En effet, un catalogue systématique et complet de droits fondamentaux constituerait un point de référence beaucoup plus apparent et plus efficace à l'égard des institutions européennes et des autorités étatiques lorsqu'elles élaborent et mettent en oeuvre les actions de l'Union. Il n'est par ailleurs pas impossible qu'un tel catalogue influence aussi quelque peu la Cour de justice elle-même dans un sens qui ne serait pas celui résultant de la référence aux droits fondamentaux par le biais des principes généraux du droit communautaire.

De plus, la rédaction d'un tel catalogue pourrait tenir compte des spécificités de la construction européenne, notamment d'autres droits "fondamentaux" dérivant déjà directement des traités, comme la libre circulation des personnes. Enfin, certaines Cours constitutionnelles pourraient se voir rassurées, et accepter ainsi plus facilement la primauté du droit communautaire et la suprématie de la Cour de justice pour statuer sur les conflits de compétence.

---

<sup>69</sup>. P. Wachsmann, "Les droits de l'homme", *RTDE*, 1997/4, p. 184.

<sup>70</sup>. Avis 2/94, Rec., p. I-1763.

D'un point de vue symbolique, l'Union s'en trouverait valorisée. D'une part, en s'affirmant sur la scène internationale comme une organisation non uniquement économique, et dont la protection des droits de l'homme constitue une valeur commune essentielle; d'autre part, en se rendant plus visible à l'égard des citoyens de l'Union et plus sensible à leurs intérêts, d'autant plus si un tel catalogue comportait des droits économiques et sociaux. La fonction d'un catalogue des droits de l'homme serait donc à la fois légitimatrice et identitaire.

La rédaction d'un catalogue de droits de l'homme est assurément une opération délicate. Une étude comparative des droits de l'homme garantis dans chaque État membre fut demandée par le groupe de réflexion préalable à la CIG. Elle a fait ressortir les difficultés techniques d'un tel exercice dont le risque est d'aboutir au plus petit commun dénominateur. Certains membres de ce groupe se sont toutefois prononcés en faveur de cette formule, en insérant le catalogue des droits de l'homme dans le préambule, dans le dispositif, ou une dans une annexe<sup>71</sup>. Le Parlement s'est également prononcé à deux reprises, d'abord dans une Déclaration du 12 avril 1989<sup>72</sup>, ensuite dans le dernier titre du projet de Constitution conduit par F. Herman. La Déclaration de 1989 comporte l'avantage de synthétiser et de "clicher" l'état des lieux en la matière telle qu'il apparaît dans les constitutions des États membres et dans divers instruments internationaux dont ils sont également parties. Le projet Herman tente de moderniser quelque peu la rédaction de cette liste sans toutefois pouvoir se départir de la déclaration de 1989, et dès lors sans fournir un catalogue réellement novateur, tourné vers l'avenir<sup>73</sup>. Pour arriver à ce résultat, il conviendrait de repenser la problématique de façon approfondie et de l'articuler à celle de la citoyenneté européenne. Le Parlement européen semble le lieu idéal pour diriger l'opération et engager un débat sur des valeurs, plus approprié qu'une Conférence intergouvernementale. A cet égard, nous suggérons que l'on introduise une procédure spéciale d'amendement dans les traités qui habilite le Parlement pour élaborer un tel catalogue, avant de le soumettre à l'approbation du Conseil

---

<sup>71</sup>. Conférence intergouvernementale de 1996 — Rapport du groupe de réflexion et autres références documentaires, Bruxelles, décembre 1995, point 35.

<sup>72</sup>. Déclaration des droits et libertés fondamentaux, JO, 16.5.89, C 120, p. 52.

<sup>73</sup>. V. le tableau synoptique comparant les deux documents, in R.Bieber, K. de Gucht, K. Lenaerts, J. Weiler (eds), *Au nom des peuples européens — Un catalogue des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Nomos, 1996, Annexe 1, p. 365.

et des parlements (ou referenda) nationaux<sup>74</sup>. Cette suggestion nous amène naturellement vers la troisième stratégie qui, précisément, s'attache à réformer la procédure de révision.

Un dernier point cependant. Dresser un catalogue des droits fondamentaux ne suffit pas à garantir l'effectivité de leur protection. Il faudrait également prévoir, à l'instar de l'article 38 du projet de Constitution de 1994, que la Cour soit compétente "pour se prononcer sur tout recours introduit par un particulier visant à établir la violation par l'Union d'un droit de l'homme (...)". L'on se référera en outre à une étude récente menée par l'Académie de droit européen de l'Institut Universitaire Européen qui envisage de nouvelles stratégies pour rendre effective la protection des droits de l'homme<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup>. Comp. article 138, § 3 du TCE.

<sup>75</sup>. P. Alston (ed.), *Moving Towards a Coherent and Comprehensive Human Rights Policy for the EU*, Bruxelles, Bruylant, 1999, à paraître.



## TROISIÈME STRATÉGIE. —

### CONSTITUTIONNALISER LA PROCÉDURE DE RÉVISION

Si d'un point de vue matériel, les traités communautaires constituent déjà la "charte constitutionnelle" de la Communauté, ils n'en restent pas moins, à l'instar du traité sur l'Union, des traités internationaux. Nous avons déjà indiqué qu'il en sera probablement encore longtemps ainsi.

A partir de ce constat, la troisième stratégie propose de constitutionnaliser la procédure de révision du droit primaire. Cette stratégie permet de modifier les traités — progressivement, voire un jour de façon plus radicale — selon une procédure qui s'écarte de la procédure actuelle, laquelle est profondément "internationaliste": à l'heure actuelle, les amendements doivent être arrêtés d'un commun accord par les représentants des gouvernements des États membres réunis au sein d'une conférence diplomatique et n'entrent en vigueur qu'après avoir été ratifiés par tous les États membres "conformément à leurs règles constitutionnelles". L'étape des ratifications comporte en principe l'approbation des parlements nationaux ou l'organisation d'un référendum<sup>76</sup>. Il est vrai que la jurisprudence de la Cour de justice a déjà tendance à constitutionnaliser quelque peu la procédure de révision en imposant le respect des exigences formelles et procédurales prévues par celle-ci<sup>77</sup>. Mais ces exigences concernent pour l'essentiel le rôle des institutions dans la phase de pré-négociation<sup>78</sup>, de sorte qu'en réalité, les États membres conservent la maîtrise du processus, tant pour son

---

<sup>76</sup>. Article N du TUE (nouvel article 48). Cette disposition reproduit pour l'essentiel la procédure de révision figurant auparavant dans les traités communautaires (articles 236 du TCE, 204 du TCEEA et 96 du TCECA).

<sup>77</sup>. La Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités permet au contraire que les parties contractantes se départissent unanimement d'une clause spécifique relative à la procédure de révision en adoptant un *actus contrarius*, et plus généralement en invoquant le principe de liberté quant à la forme de la procédure d'amendement (Articles 11 et 39). Sur ce point, v. Karl, W., *Vertrag und spätere Praxis im Völkerrecht*, 1983, cité par de Witte, "Rule of Change in International Law: How Special Is the European Community", *NYIL*, 1994, p. 313.

<sup>78</sup>. La Commission peut, à l'instar de chaque gouvernement, soumettre au Conseil des projets de révision des traités. Il semble que ce pouvoir d'initiative lui donne également le droit de s'asseoir à la table des négociations, au contraire du Parlement européen. Ensuite, le Conseil peut décider — à la majorité simple — de convoquer une Conférence intergouvernementale, mais seulement après avoir consulté le Parlement et, le cas échéant, la Commission, sur l'opportunité d'une révision des traités. En cas de modification institutionnelle en matière monétaire, la Banque centrale est également consultée.

initiation que pour ses résultats.

Malgré l'aboutissement de trois Conférences intergouvernementales durant ces dix dernières années, la méthode de négociation a sévèrement été critiquée au lendemain du sommet d'Amsterdam, sans nécessairement remettre en cause "le rôle déterminant que les chefs de gouvernement devront continuer à jouer"<sup>79</sup>. L'on peut toutefois se demander si, à ce stade de l'intégration, la procédure de révision ne souffre pas à la fois d'une trop grande rigidité, antinomique avec le caractère dynamique sous-jacent au processus d'intégration, et d'un manque de légitimité démocratique.

La nécessité d'aboutir à un accord à Quinze donne souvent lieu à des textes incohérents et peu structurés, à des compromis peu satisfaisants pour tous, ou encore à des régimes de plus en plus différenciés. Les traités de Maastricht et Amsterdam en regorgent. Or plusieurs CIG sont déjà programmées notamment en matière institutionnelle. Le risque de blocage n'est-il pas réel lorsque l'Union comptera plus d'une vingtaine de membres? Les procédures nationales liées à la ratification s'avèrent également d'autant plus périlleuses que s'agrandit l'Union: le refus issu d'un parlement ou d'un référendum national suffit à entraver toute avancée, quant bien même ce refus représenterait seulement 0,01% de la population de l'Union.

De plus, la recherche d'un consensus nécessite que la négociation s'entoure d'un certain secret, ce qui nous amène au problème de légitimité de la procédure de révision. En effet, compte tenu des matières abordées qui touchent toujours de plus près la vie des citoyens, la négociation à portes closes paraît de moins en moins acceptable, et plus prosaïquement, comporte des risques pour la phase des approbations parlementaires ou des referenda nationaux. En témoigne l'échec du premier référendum danois sur le traité de Maastricht. Plus fondamentalement, c'est la légitimité du processus de révision qui est remise en cause dans la mesure où l'intérêt "supranational" n'y est pas représenté, et où les

---

<sup>79</sup>. Ph. de Schoutheete, "Réflexions sur le Traité d'Amsterdam", *Annales d'études européennes de l'Université catholique de Louvain*, vol. 2, 1997, pp. 3-20.. L'ancien représentant permanent de la Belgique témoigne: "Dans les cas extrêmes, nombreux à Amsterdam, les chefs de gouvernement sont saisis en séance, en l'absence de leurs conseillers, de textes nouveaux dont personne n'a eu connaissance auparavant. Ils tranchent dans le vif, avec des résultats souvent surprenants et parfois contestés, comme ce fut le cas dans cette dernière négociation. Il n'est, en fait, pas raisonnable d'adopter aux petites heures de l'aube, sous la pression du temps, sans préparation adéquate, ni possibilité de correction ultérieure, dans un climat de nervosité et d'épuisement, des textes qui auront force de loi. Aucun de nos pays ne légifère de cette façon. De toute évidence un effort de réflexion s'impose sur la manière d'améliorer les procédures de négociation des conférences intergouvernementales...".

parlements (ou les corps électoraux nationaux) sont mis devant le fait accompli d'un traité signé par leur gouvernement respectif.

Rigidité et légitimité constituent donc les raisons essentielles qui justifient de "désinternationaliser" la procédure de révision des traités européens. Pour constitutionnaliser celle-ci, nous envisagerons trois options qui ne sont pas nécessairement exclusives les unes des autres. **La première examine les moyens de "communitariser" la procédure générale de révision** figurant à l'article N du TUE, d'une part en contournant l'écueil du principe d'unanimité, d'autre part en renforçant le rôle du Parlement européen. **La seconde suggère d'étendre les modèles actuels de procédure spéciale de "révision autonome"** à d'autres dispositions ponctuelles des traités. Ces modèles sont autant de dérogations à la procédure générale de révision, et se caractérisent par le remplacement de la Conférence intergouvernementale par l'intervention des institutions de l'Union. **La troisième option propose de "hiérarchiser" le droit primaire.** La transformation de certaines dispositions des traités en droit dérivé aurait pour effet de changer — de "communitariser" plus radicalement — la procédure décisionnelle permettant de modifier celles-ci.

## **OPTION 1: COMMUNITARISER LA PROCÉDURE GÉNÉRALE DE RÉVISION**

### **1. Atténuer l'écueil de l'unanimité**

Le problème du vote unanime au cours de la procédure de révision des traités se pose à deux niveaux: celui des gouvernements réunis en Conférence diplomatique et celui des parlements (ou référenda) nationaux qui autorisent les ratifications du traité de révision. Il paraît impensable, du moins à ce stade de l'intégration, de réviser la procédure de révision de sorte qu'un traité de révision puisse s'appliquer à un ou plusieurs États membres qui l'auraient signé mais qui n'auraient pu le ratifier.

Au mieux un traité de révision pourrait-il n'entrer en vigueur qu'à l'égard de ceux qui l'auraient ratifié. Cette situation aurait pu se produire au lendemain du premier référendum négatif danois empêchant la ratification danoise du traité sur l'Union européenne. Comme il était pratiquement impossible d'articuler dans une structure unique les activités de onze États membres de l'Union avec celles des Douze de la CEE, la seule issue était la séparation. Celle-ci aurait été illégale au regard du droit

international si les États membres n'étaient pas parvenus à organiser consensuellement les modalités de la séparation, voire d'une éventuelle nouvelle forme de coopération<sup>80</sup>. C'est la procédure de révision elle-même qui, dans ce cas, devrait prévoir les étapes à suivre<sup>81</sup>.

Une autre solution, moins radicale, pour atténuer l'écueil de l'unanimité serait de n'introduire un vote majoritaire qu'au stade de la négociation entre les États membres. L'article 84 du projet Spinelli nous en fournit un bon exemple: les amendements aux traités sont adoptés à la majorité qualifiée<sup>82</sup>, mais leur entrée en vigueur est subordonnée à la ratification de *tous* les États membres. Cette solution suppose toutefois qu'un parlement (ou référendum) national désavoue son gouvernement. Elle n'est concevable que si, comme le prévoyait le projet Spinelli, le vote majoritaire s'effectue au sein du Conseil, et non d'une Conférence intergouvernementale, et que si ce vote majoritaire est en quelque sorte compensé par un pouvoir de codécision dans le chef du Parlement européen.

Peut-on aller plus loin en introduisant un vote majoritaire tout en renonçant aux procédures nationales liées à la ratification, comme le proposait le projet de "Constitution de l'Union européenne"<sup>83</sup> ? Cette solution nous paraît irréaliste à ce jour. L'intervention des parlements ou referenda nationaux constituent une source indispensable de légitimité qu'il est prématuré de vouloir supprimer pour modifier ou compléter le droit primaire, ou du moins son noyau dur.

Reste à déterminer les modalités de vote. Il faudrait probablement recourir à une majorité

---

<sup>80</sup>. V. les articles 30, § 4 et 41 de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 qui garantissent les droits des États non parties au nouveau traité. V. J. Rideau, "La ratification et l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, *RFDC*, 1992, p. 479 et s.

<sup>81</sup>. V. par exemple l'article 82 du projet Spinelli. Celui-ci disposait que son entrée en vigueur, sans être automatique, était envisageable dès que la majorité des États membres représentant les deux tiers de la population l'auraient ratifié. Une fois cette majorité acquise, les gouvernements des États membres auraient été amenés à décider de la date d'entrée en vigueur du traité — ce qui permettait éventuellement de la reporter jusqu'à la ratification de tous les États membres —, voire des procédures supplémentaires telles par exemple une nouvelle consultation du Parlement européen voire l'organisation d'un référendum. Le projet de Constitution de l'Union européenne serait, quant à elle, entrée automatiquement en vigueur dès que la majorité des États représentant les quatre cinquièmes de la population l'auraient ratifiée (Article 47 du projet Herman).

<sup>82</sup>. Majorité des États membres, et deux tiers des votes pondérés (article 33 du projet Spinelli).

<sup>83</sup>. L'article 31 du projet Herman dispose que les institutions de l'Union arrêtent (...) les "lois constitutionnelles qui modifient et complètent la Constitution".

surqualifiée, par exemple 4/5 (ou 9/10) des États membres représentant 4/5 (ou 9/10) de l'ensemble de la population de l'Union <sup>84</sup>. Ce système de double majorité comporte l'avantage de prendre en compte un critère de population sans recourir à la pondération des voix. Une telle formule s'adapte dès lors automatiquement à l'occasion de chaque élargissement. L'on pourrait également imaginer d'assortir le vote à la majorité surqualifiée de mécanismes de protection pour l'(les) État(s) mis en minorité, telle que la possibilité d'invoquer des "raisons politiques nationales importante" <sup>85</sup>, éventuellement soumises au contrôle de la Cour de justice.

## 2. Renforcer le rôle du Parlement européen

Dans sa résolution du 19 novembre 1997 sur le traité d'Amsterdam <sup>86</sup>, le Parlement européen constate que les "moyens de la diplomatie traditionnelle" doivent faire place à "la politique" pour faire progresser l'oeuvre d'unification européenne. Afin de répondre au problème de légitimité constaté ci-dessus, le Parlement européen souhaite depuis longtemps qu'on lui reconnaisse un pouvoir d'avis conforme dans la procédure de révision des traités. A tout le moins, il souhaiterait être associé aux travaux des Conférences intergouvernementales dont il est écarté, même si la dernière en date a fait montre de légers progrès.

La demande nous paraît légitime. Dans la mesure où l'on reconnaît au Parlement européen une légitimité pour jouer le rôle de co-législateur supranational, dans la mesure où l'on lui a déjà conféré un pouvoir d'avis conforme à l'occasion de la conclusion des accords d'association, des traités d'adhésion, et surtout des adaptations aux traités européens que ces adhésions entraînent<sup>87</sup>, l'on

---

<sup>84</sup>. Justus Lipsius, "La Conférence intergouvernementale", *RTDE*, 1995, p. 198. Comp. l'article 20 du projet de Constitution de 1994: "*La majorité surqualifiée n'est pas atteinte dès lors qu'il y a opposition soit d'au moins un quart des États membres représentant au moins un huitième de la population, soit d'un huitième des États membres représentant au moins un quart de la population*".

<sup>85</sup>. Comp. les nouveaux articles 23 et 40 du TUE.

<sup>86</sup>. Résolution du 19 novembre 1997 sur le traité d'Amsterdam, Europe Documents du 3 décembre 1997, n° 2060.

<sup>87</sup>. Article O du TUE (nouvel article 49).

comprend mal pourquoi le Parlement européen devrait rester à l'écart des Conférences intergouvernementales.

Nous pensons que le Parlement européen a effectivement un rôle à jouer pour politiser et démocratiser le débat constitutionnel européen. Il devrait, à tout le moins, être mis sur le même pied que la Commission européenne dans le processus de révision "pour soumettre au Conseil des projets tendant à la révision" des traités européens<sup>88</sup>. En outre, s'il est à ce jour inacceptable pour les États membres d'accepter que le Parlement européen devienne la deuxième branche du pouvoir constituant de l'Union européenne, fût-ce par le biais de son avis conforme, le Parlement devrait exiger dans un premier temps un réel pouvoir de consultation, sur le modèle de celui dont il bénéficie déjà dans un certain nombre de cas prévus par les traités, ou sur un autre modèle *ad hoc* plus ambitieux.

Ceci dit, il y a peut-être un autre moyen de renforcer l'influence du Parlement européen dans le processus constitutionnel européen sans devoir réviser préalablement les traités. Nous avons indiqué au début de cette étude qu'il est sans doute prématuré de recourir à la stratégie du "pouvoir constituant" en impliquant les parlements nationaux, ainsi que l'ont tenté les initiatives Spinelli et Herman. Néanmoins, ces initiatives ont démontré que les parlements nationaux peuvent être des alliés potentiels du Parlement européen dans le processus constitutionnel européen. Beaucoup plus que dans le processus législatif où le Parlement européen tend à s'imposer naturellement comme co-législateur supranational. L'influence du Parlement européen dans le processus constitutionnel pourrait s'accroître en collaborant plus étroitement avec les parlements nationaux, par exemple dans le cadre des *Assises*. En effet, pourvu que ces derniers soient associés au Parlement européen dès le début pour élaborer des propositions de révision des traités, ils pourraient se laisser convaincre par les vues plus "constitutionnalistes" du Parlement européen ainsi que d'influencer leur gouvernement respectif<sup>89</sup>. C'est d'ailleurs, semble-t-il, la voie qu'a empruntée le Parlement européen<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup>. Article N du TUE (nouvel article 48).

<sup>89</sup>. V. aussi le Protocole issu du traité d'Amsterdam sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne.

<sup>90</sup>. Dans sa résolution du 19 décembre 1997 sur le traité d'Amsterdam, le Parlement "*exprime son intention d'intensifier systématiquement les contacts (avec les parlements nationaux) pour mener un dialogue politique et examiner la réforme future de l'Union européenne*". De tels contacts ont effectivement été initiés dès le lendemain de signature du traité d'Amsterdam et se sont particulièrement intensifiés avec les membres des commissions institutionnelles des Assemblées des

## OPTION 2. — GÉNÉRALISER LES PROCÉDURES SPÉCIALES DE RÉVISION AUTONOME

Tandis que l'option 1 s'emploie à constitutionnaliser la procédure générale de révision figurant à l'article N du TUE en communautarisant certains de ses aspects, la présente option suggère d'introduire plus fréquemment dans les traités des procédures spécifiques de "révision autonome"<sup>91</sup>.

Les traités actuels contiennent déjà de telles procédures qui, au lieu des Conférences intergouvernementales et des procédures nationales liées aux ratifications qui s'en suivent, ne font intervenir que les institutions de l'Union pour compléter ou modifier certaines de leurs dispositions. Les exemples qui suivent pourraient servir de modèle de procédure d'amendement pour d'autres dispositions des traités du même type.

L'exemple le plus connu est celui de la procédure de "petite révision" dans le traité CECA: les amendements font l'objet de propositions établies en accord par la Commission et le Conseil, lequel statue à la majorité des douze quinièmes, et ils entrent en vigueur après examen de la Cour de justice quant à leur conformité avec les conditions spéciales justifiant le recours à cette procédure, et finalement l'approbation du Parlement européen à une majorité spéciale<sup>92</sup>. L'on trouve des exemples similaires de révision autonome dans le traité CE, essentiellement dans deux cas où le Conseil statue en principe toujours à l'unanimité<sup>93</sup>.

---

États belge, français et italien qui ont signé la déclaration d'Amsterdam conditionnant le prochain élargissement à une préalable réforme institutionnelle. Il est prévu que le président du Parlement européen et les présidents des assemblées en question se réunissent au début du mois de décembre 1998 pour évoquer l'avenir de l'Union en vue du Conseil européen de Vienne (Agence Europe du 20/21 juillet 1998, n° 7267, p. 4).

<sup>91</sup>. P. Pescatore, *L'ordre juridique des Communautés européennes*, Presses Universitaires de Liège, 1973, p. 63.

<sup>92</sup>. Article 95 alinéas 2 et 3 du TCECA.

<sup>93</sup>. D'abord, pour augmenter le nombre de juges et d'avocat généraux sur demande de la Cour de justice (Articles 165, alinéa 4, et 166, alinéa 3 du TCE), ou modifier le nombre de commissaires (Article 157, § 1, alinéa 2 du TCE). Ensuite, pour modifier des dispositions figurant dans certains protocoles annexés aux traités. Ainsi, sur demande de la Cour de justice et après consultation du Parlement européen et de la Commission, le Conseil fixe la composition et la compétence du tribunal de première instance, et il peut modifier le titre III du Statut de la Cour (Articles 188, alinéa 2, et 168 A, § 2 du TCE.); ou encore sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement et de la BCE, le Conseil arrête les dispositions

Le traité d'Amsterdam a introduit deux nouveaux cas de révision autonome aux mains du Conseil, statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen. Cette procédure sera applicable pour étendre le champ d'application de la politique commerciale aux services et à la propriété intellectuelle<sup>94</sup>, ou encore pour activer un autre système de passerelle destiné à parfaire la "communautarisation" de la procédure décisionnelle et juridictionnelle applicable au nouveau titre IV du TCE après une période de cinq ans<sup>95</sup>.

Dans d'autres cas, le Conseil arrête des "dispositions dont il recommandera l'adoption par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives". Bien qu'elle réintroduise l'intervention des parlements nationaux, cette procédure est un peu plus légère que celle prévoyant les ratifications étatiques. Surtout, ces "dispositions" complètent ou modifient le droit primaire sans devoir convoquer une Conférence intergouvernementale. Elles sont adoptées par le Conseil statuant à l'unanimité, tandis que le Parlement et la Commission interviennent à des degrés divers. Cette procédure spéciale de révision est donc "quasi-autonome".

Ainsi, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, le Conseil peut compléter les droits des citoyens de l'Union<sup>96</sup>, et il a arrêté et modifié selon la même procédure le système des ressources propres<sup>97</sup>. De même, le Conseil a adopté l'Acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct sur base d'une initiative et après

---

qui remplaceront le protocole applicable en cas de déficit excessif (Article 104 C, § 14 du TCE.). Toujours dans le domaine de l'UEM, le Conseil peut être amené à modifier certaines dispositions des statuts du SEBC, après l'avis conforme du Parlement européen (Article 106, § 5 du TCE): les modifications sont effectuées par le Conseil, statuant soit à la majorité qualifiée sur recommandation de la BCE et après consultation de la Commission, soit à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de la BCE.

<sup>94</sup>. Article 113 du TCE (nouvel article 133).

<sup>95</sup>. Article 73 O du TCE (nouvel article 67).

<sup>96</sup>. Article 8E du TCE.

<sup>97</sup>. V. en dernier lieu la Décision du Conseil du 31 octobre 1994 fondée sur l'article 201 du TCE.

l'avis conforme du Parlement européen<sup>98</sup>, et il est amené à adopter la procédure électorale uniforme du Parlement européen selon la même procédure<sup>99</sup>. Nous rappellerons à cet égard que nous avons proposé ci-dessus de prévoir la même procédure pour l'établissement d'un catalogue des droits de l'homme. Dernier exemple figurant dans le traité d'Amsterdam: le Conseil peut, à l'initiative de la Commission ou d'un État membre, décider de "communautariser" certaines activités du titre VI du TUE en les menant sur la base du nouveau titre IV du TCE, tout en déterminant les conditions de vote (Système dit de la passerelle)<sup>100</sup>.

Que peut-on conclure de tous ces exemples de révision autonome ou quasi-autonome? Ils constituent indéniablement une source d'inspiration pour les étendre à d'autres cas similaires. Dans l'hypothèse où la communautarisation de la procédure générale de révision ne pourrait progresser, il s'agirait d'une alternative visant à renforcer partiellement le caractère constitutionnel de la procédure de révision.

Conviendrait-il de définir les cas ou les matières soumises à un processus de révision (quasi-) autonome en recourant à des critères généraux? Les projets Spinelli et Herman nous en offrent un bel exemple, en distinguant une procédure de révision générale (v. ci-dessus), et une procédure particulière, plus autonome. Cette dernière était destinée à modifier certaines dispositions des traités européens en vigueur, à savoir les dispositions qui ne concernent pas "leurs buts et leur champ d'application". Cette procédure de révision particulière étant la même que celle servant à adopter des lois organiques, elle était ainsi pleinement communautarisée<sup>101</sup>. Toutefois, l'on peut douter que le critère du "but" et du "champ d'application" des traités soit assez précis pour être apte à articuler des

---

<sup>98</sup>. L'Acte est annexé à la Décision du Conseil du 20 septembre 1976.

<sup>99</sup>. Article 138, § 3 du TCE.

<sup>100</sup>. Nouvel article 42 du TUE. Dans le même ordre d'idée, le nouvel article 17 du TUE issu du traité d'Amsterdam habilite le Conseil européen à décider de transformer la définition progressive d'une politique de défense commune en une véritable défense commune, ainsi que d'intégrer l'UEO dans l'Union. Dans ce cas, le Conseil européen "recommande aux États membres d'adopter une décision dans ce sens conformément à leurs exigences constitutionnelles".

<sup>101</sup>. Article 7, § 3 du projet Spinelli, et article 8, § 4 du projet Herman.

procédures de révision<sup>102</sup>. Il suffit de se rappeler que chaque base juridique délimite une compétence, prévoit une procédure décisionnelle et se réfère à des instruments. L'article 95 du traité CECA nous en donne un autre exemple. L'intervention de la Cour de justice dans la procédure nous confirme que le recours à des critères généraux pour déroger à la procédure générale de révision est assurément délicat. Il paraît dès lors plus approprié de désigner expressément les dispositions soumises à une procédure de révision autonome.

Enfin, il conviendrait de généraliser le recours à des protocoles pour contenir les dispositions du droit primaire qui sont révisibles de manière autonome. A long terme, cette formule pourrait avoir pour effet d'associer l'idée de protocole à celle de révision autonome, ainsi que de raccourcir quelque peu les textes des traités. La forme constitutionnelle de ceux-ci en sortirait améliorée.

### **OPTION 3. — HIÉRARCHISER LE DROIT PRIMAIRE**

Alors que les options 1 et 2 s'attachent à constitutionnaliser le processus de révision du droit primaire en "supranationalisant" certains éléments, l'option 3 propose de transformer certaines dispositions des traités en droit dérivé. Une telle hiérarchisation du droit primaire aurait pour effet de "communautariser" la procédure d'amendement des dispositions ainsi "rabaissées" au rang de droit dérivé. A cet effet, l'on envisagera l'introduction d'une nouvelle catégorie d'acte dans la typologie normative, la loi organique.

Les options 2 et 3 sont donc très proches l'une de l'autre. Elles poursuivent le même objectif: éviter les Conférences intergouvernementales et la procédure des ratifications étatiques, et accroître les pouvoirs du Parlement européen. Elles sont donc en quelque sorte concurrentes mais pas nécessairement exclusives l'une de l'autre pourvu qu'elles ne concernent pas les mêmes matières. Toutefois, le fait que les lois organiques ne relèveraient pas du droit primaire comporte trois conséquences. D'abord et surtout, la communautarisation de la procédure d'amendement des lois organiques serait en principe plus profonde que celle des procédures de révision (quasi-) autonomes,

---

<sup>102</sup> . Comp. avec le projet de Communauté politique qui prévoyait trois procédures de révision différentes selon qu'elle concernait "les pouvoirs et les compétences de la Communauté vis-à-vis des Etats membres" et les droits fondamentaux, la séparation horizontale des pouvoirs entre les institutions de la Communauté, en ce compris les garanties procédurales reconnues aux Etats dans le processus de décision, et enfin les autres dispositions des traités (Articles 111 et 113).

notamment en évitant toujours l'intervention des parlements nationaux et en accroissant les pouvoirs du Parlement européen. En outre, les lois organiques seraient subordonnés au droit primaire, et donc susceptibles de faire l'objet d'un contrôle judiciaire de validité au regard de celui-ci. Enfin, le recours à des lois organiques aurait directement pour effet de raccourcir la longueur du texte des traités et constituer ainsi un document plus constitutionnel dans son apparence.

Les projets Spinelli et Herman se révèlent, ici encore, une source d'inspiration utile. Tous les deux en appellent à des lois organiques pour *compléter* les traités constitutionnels sur un certain nombre de points. L'on se référera également avec intérêt à une étude récente de R. Bieber et B. Kahil sur l'introduction d'une loi organique dans l'ordre juridique communautaire<sup>103</sup>. Deux questions se posent: quelle procédure décisionnelle? pour quelles matières?

Dans les projets du Parlement de 1984 et 1994, la procédure d'adoption d'une loi organique se fonde sur le principe d'une majorité spéciale au Parlement<sup>104</sup> et au Conseil<sup>105</sup>. Pour être correctement appréciées, ces combinaisons doivent être comparées aux procédures de révision respectives et celles d'adoption des lois ordinaires. L'étude de Bieber et Kahil, qui s'inscrit plus directement dans le contexte institutionnel actuel, propose que les lois organiques soient adoptées par le Conseil, statuant à l'unanimité, et par le Parlement, statuant à une majorité qualifiée, selon une procédure de codécision simplifiée. La procédure de codécision est préférée à celle de l'avis conforme qui laisse moins de marge de manoeuvre au Parlement dans la recherche d'un compromis. Le pouvoir d'initiative reviendrait à la Commission, ou à toute autre institution dans l'hypothèse où le contenu de la loi organique concernerait son organisation ou ses fonctions.

---

<sup>103</sup>. R. Bieber and B. Kahil, " 'Organic Law' in the European Union", in Winter, G. (ed), *Sources and Categories of European Union Law — A Comparative and Reform Perspective*, Baden-Baden, Nomos, 1996, pp. 423 s., en particulier pp. 450 et 451.

<sup>104</sup>. Majorité des membres du Parlement, et deux tiers des votes émis, abstentions non comprises (article 17 du projet Spinelli). Majorité des membres qui composent le Parlement (Article 31 du projet Herman).

<sup>105</sup>. Majorité des États membres, et deux tiers des votes pondérés (article 23 du projet Spinelli). Deux tiers des États membres représentant deux tiers de la population (article 20 du projet Herman).

Il nous semble adéquat de retenir la procédure de codécision qui compense d'une certaine manière l'absence des procédures nationales liées à la ratification. Toutefois, cette procédure s'accommode mal d'un vote à l'unanimité au Conseil. En outre, les raisons évoquées plus haut pour contourner l'écueil de l'unanimité dans la procédure de révision valent *a fortiori* à cet endroit. Nous suggérons dès lors de reprendre la formule d'une majorité surqualifiée comme nous l'avons définie ci-dessus.

Il reste à déterminer les domaines susceptibles d'être couverts par les lois organiques. A l'instar des dispositions soumises à une procédure spéciale de révision autonome, il convient de ne pas les définir selon des critères généraux. Le projet Herman prévoit souvent de compléter la Constitution par des lois organiques pour régir "notamment la composition, les missions ou les activités des institutions et organes de l'Union"<sup>106</sup>; mais aussi pour préciser les droits électoraux des citoyens, pour déléguer le pouvoir législatif à la Commission, ou encore pour déterminer la procédure interne relative aux accords en forme simplifiée<sup>107</sup>. On pourrait ajouter à cet éventail la mise en oeuvre de l'article 235 du TCE qui permet à la Communauté d'agir pour réaliser l'un de ses objets dans le fonctionnement du marché commun alors que le traité n'aurait pas prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet<sup>108</sup>. Ou encore pour fixer le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du médiateur<sup>109</sup>. D'une manière plus générale, la loi organique pourrait incorporer le contenu de bon nombre d'accords interinstitutionnels.

---

<sup>106</sup>. Article 31 du projet Herman. Ainsi, la loi organique crée des agences (article 13), détermine la composition de la Commission (article 21), organise le fonctionnement du système judiciaire européen (articles 25, 27 et 28), etc. Comp. avec l'article 34 du projet Spinelli.

<sup>107</sup>. Articles 4, 33 et 44 du projet Herman.

<sup>108</sup>. Comp. avec l'article 9 du projet Herman.

<sup>109</sup>. Article 138 E, § 4 du TCE.

L'étude de Bieber et Kahil présente également une liste (non exhaustive) des questions susceptibles de faire l'objet d'une loi organique. Cette liste comprend relativement peu de domaines actuellement soumis à la procédure prévue à l'article N du TUE<sup>110</sup>. Par contre l'on y retrouve un grand nombre des exemples de procédure spéciale de révision (quasi-) autonome exposés dans l'option 2 ci-dessus.

Ce constat nous ramène aux lignes introductives à cette option 3 à propos des enjeux quant au choix entre une procédure spéciale de révision autonome et le recours à une loi organique. Il peut certes paraître paradoxal de renforcer le caractère constitutionnel des traités en "rabaissant" certaines de ses dispositions à du droit dérivé. Cependant, ainsi que nous l'avons indiqué ci-dessus, il en va ainsi dans la mesure où la communautarisation de la procédure décisionnelle est approfondie et où le texte des traités se resserre et se rapproche d'un document constitutionnel. L'on ajoutera l'avantage, en terme de transparence, d'avoir une procédure décisionnelle unique au lieu d'un grand nombre de procédures spéciales de révision autonome.

C'est cette logique qui explique que l'étude de Bieber et Kahil propose également une loi organique pour adopter un catalogue des droits de l'homme et pour codifier les principes constitutionnels non écrits<sup>111</sup>, ce qui ne nous paraît pas approprié. La légitimité provenant des parlements nationaux reste indispensable à ce stade de l'intégration pour faire évoluer le noyau constitutionnel dur de l'Union. C'est pourquoi nous avons proposé la procédure de l'article 138, § 3 du TCE pour adopter un catalogue de droits fondamentaux.

---

<sup>110</sup>. Par exemple, les articles 190 et 191 du TCE relatif aux exigences formelles pour la législation communautaire.

<sup>111</sup>. Bieber et Kahil, précité, 1996, p. 51.



## CONCLUSION. —

Les traités européens, du moins les traités communautaires, jouent un rôle très semblable à une constitution fédérale: ils organisent les relations entre l'Union et les États membres, ils aménagent les relations entre les institutions de l'Union dans le processus décisionnel, ils reconnaissent des droits aux individus, et ils organisent un système complet de recours judiciaire en collaboration avec les juridictions nationales. Au cours de cette étude, nous nous sommes efforcés de proposer, à l'attention des autorités politiques, un certain nombre de stratégies et d'options susceptibles de renforcer le caractère constitutionnel des traités. Ces propositions sont pour la plupart marquées par leur réalisme, mais aussi par leur fonction symbolique.

Les deux premières stratégies ont en effet essentiellement pour objectif de consolider une situation existante. Elles proposent de réunifier les traités européens dans un document d'apparence plus constitutionnelle, introduit par un nouveau préambule et couronné par une déclaration des droits fondamentaux, ainsi que de réunifier les diverses organisations internationales et leur personnalité juridique. La visibilité de l'Union auprès des citoyens et du monde extérieur y gagnerait beaucoup. De même, en consolidant l'acquis constitutionnel dégagé par la Cour de justice, l'on renforcerait à la fois son autorité et la sécurité "constitutionnelle". La troisième stratégie est un peu plus innovatrice. Elle vise à démocratiser le processus constitutionnel en atténuant le principe de la stricte unanimité et en y faisant participer d'une manière ou d'une autre le Parlement européen. Autrement dit, elle "constitutionnalise" la procédure de révision en atténuant les éléments typiquement "internationalistes".

Nous l'avons indiqué tout au long de cette étude, les stratégies sont autonomes. En principe, les options le sont également sauf dans la première stratégie où elles sont exclusives. Elle mérite à cet égard une attention particulière dans la mesure où le choix d'une direction permet difficilement un retour en arrière. Toutefois, les options font apparaître certains liens entre elles. Ainsi, la question de la fusion des traités et celle des entités juridiques sont intimement liées. En outre, la confection d'un document constitutionnel cohérent constituerait une base claire et utile pour accomplir d'autres avancées constitutionnelles. Dans certains cas, la révision de la procédure de révision peut également apparaître comme un préalable indispensable. Nous l'avons recommandé dans un cas particulier, celui de l'adoption d'un catalogue des droits de l'homme propre à l'Union.



# ANNEXES



## ANNEXE I

### PROLONGEMENTS DU PROJET DE TRAITÉ UNIFIÉ ÉLABORÉ PAR LE CENTRE ROBERT SCHUMAN

La présente annexe rassemble les modifications à porter au projet de traité unifié élaboré par le Centre Robert Schuman en 1995 (ci-après le projet RSC<sup>112</sup>). Les modifications sont de deux sortes:

Les premières visent à adapter le projet RSC à la lumière du traité d'Amsterdam (point 1). De telles modifications viennent concrétiser l'option 2 B de la première stratégie.

Les secondes constituent des adaptations du projet RSC en fonction des propositions faites dans l'option 1 de la deuxième stratégie visant à renforcer la cohérence et l'unité de l'ordre constitutionnel de l'Union. Il s'agit de l'hypothèse de la fusion des Communautés dans l'Union (point 2), et de celle de la communautarisation expresse des piliers intergouvernementaux (point 4). L'on présentera également des améliorations textuelles du projet de Florence visant à améliorer la cohérence du document, mais qui ont souvent implicitement pour effet d'étendre le champ d'application de certaines dispositions à l'ensemble des piliers. L'on examinera la portée juridique de ces modifications qui sont donc susceptibles d'affecter quelque peu l'étanchéité des piliers (point 3).

Les modifications proposées dans cette annexe prennent pour point de départ la **variante 2** du projet du RSC qui ne fusionne que le traité de l'Union européenne avec le traité instituant la Communauté européenne de manière à faire davantage apparaître le traité unifié comme une constitution. Le traité CECA n'est pas pris en compte puisqu'il devrait disparaître le 23 juillet 2002. Etant donné le contenu très spécifique du traité CEEA, il serait préférable de le laisser dans un document séparé. Toute

---

<sup>112</sup>. Pour des raisons d'usage, le Centre Robert Schuman est mentionné par les initiales de sa dénomination anglaise.

référence au projet du RSC doit être comprise comme une référence à sa variante 2. Cependant, lorsque le présent rapport mentionne le numéro d'un article du projet RSC, il se réfère à sa variante 1, puisque celle-ci est la seule variante pleinement développée.

Cette annexe est construite de telle sorte qu'elle exige que l'on se reporte simultanément au projet RSC et au traité d'Amsterdam.

### **1. Adaptations du projet RSC à la lumière du traité d'Amsterdam**

Si la variante 2 du projet est considérée comme une base pour confectionner un document constitutionnel cohérent, il est nécessaire de le développer à partir du traité d'Amsterdam. On se limitera à indiquer dans cette annexe où et comment les nouvelles dispositions du traité d'Amsterdam peuvent être introduites dans le projet RSC, prouvant ainsi la souplesse de sa structure logique.

L'exercice est entièrement de *lege lata*. Pour cette raison, les changements que le traité d'Amsterdam introduit dans des articles du TUE et dans le TCE qui sont d'ores et déjà présents dans le projet RSC ne sont pas mentionnés dans le présent document, à moins qu'ils n'impliquent une adaptation de la structure du projet RSC. Il est inutile, par exemple, de discuter des changements introduits à l'article 2 du TUE ou bien des changements relatifs aux dispositions du second et du troisième piliers. Pour retrouver toutes ces dispositions dans le projet RSC, il y a lieu de se référer simultanément à la nouvelle numérotation du traité d'Amsterdam (article 12 et table de concordance) ainsi qu'à la table de concordance propre au projet RSC (pp. 478-95).

Dès lors, un bon nombre des dispositions du traité d'Amsterdam deviennent obsolètes si le projet RSC est adopté en intégrant les modifications du TUE et du TCE effectuées par le traité d'Amsterdam.

**a. Les dispositions du traité d'Amsterdam (TA)**

Les articles 1 et 2 du TA sont obsolètes si le projet RSC reproduit tous les articles des traités UE et CE tels que modifiés par le traité d'Amsterdam.

L'article 3 du TA n'a pas à être considéré dans la mesure où il va disparaître avant même que les changements proposés par ce projet ne soient appliqués.

L'article 4 du TA devient obsolète si le projet RSC reproduit les articles du traité CEEA sous la forme d'un protocole tel que modifié par le traité d'Amsterdam.

L'article 5 du TA concerne les parties de l'Acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct qui n'ont pas été introduites dans le projet RSC.

Les articles 6, 7 et 8 du TA deviennent obsolètes si le projet RSC reproduit les articles des traités CECA, CEEA et CE tels que modifiés par le traité d'Amsterdam.

Le paragraphe 1 de l'article 9 du TA doit être introduit à l'article 507 du projet RSC.

Le paragraphe 2 de l'article 9 du TA doit être introduit dans le titre 9, de la troisième partie, après l'article 69 du projet RSC. Le paragraphe 7 de l'article 9 du TA pourrait être la deuxième partie de cet article; mais étant donné le contenu particulier de ce paragraphe 7 de l'article 9 du traité d'Amsterdam, il serait cependant mieux placé dans un protocole séparé.

Le paragraphe 3 de l'article 9 du TA correspond au paragraphe 1 de l'article 280 du projet RSC.

Le paragraphe 4 de l'article 9 du TA correspond à l'article 282 du projet RSC qui devrait être légèrement modifié (ajout de la Banque centrale européenne et de l'Institut monétaire européen).

Le paragraphe 5 de l'article 9 du TA devient obsolète si le projet RSC se réfère dans l'article correspondant à l'article 282 du projet RSC au protocole tel que formulé par cet article.

Le paragraphe 6 de l'article 9 du TA doit être introduit dans l'article 81 du projet RSC comme paragraphe 2. En ce qui

concerne le paragraphe 7 de l'article 9 du TA, se reporter à la solution énoncée au paragraphe 2 de l'article 9.

L'article 10 du TA doit être introduit dans la cinquième partie, comme deuxième paragraphe de l'article 502 du projet RSC, en l'adaptant en conséquence.

L'article 11 du TA doit être introduit dans la cinquième partie, comme deuxième paragraphe de l'article 503 du projet RSC, en l'adaptant en conséquence.

Les paragraphes 1 et 2 de l'article 12 du TA deviennent obsolètes, si le projet RSC est adopté. Le nouveau traité nécessitera une disposition similaire au paragraphe 3 de l'article 12 du TA. Celle-ci devrait être placée dans la cinquième partie comme troisième paragraphe de l'article 502 du projet RSC, en l'adaptant en conséquence.

Le paragraphe 4 de l'article 12 du TA devrait être introduit dans le traité CEEA.

Les articles 13, 14 et 15 du TA deviennent obsolètes si le projet RSC est adopté.

#### **b. Les dispositions du nouveau traité sur l'Union européenne (TUE)**

Le paragraphe 1 de l'article 6 du TUE remplace le paragraphe 1 de l'article 3 du projet RSC. Ce paragraphe 1 de l'article 6 du TUE est une disposition d'une importance capitale puisqu'il s'agit de la première disposition dans l'histoire de l'intégration qui embrasse à la fois l'Union dans son intégralité et l'ensemble des Etats membres en indiquant des principes communs à tous les niveaux de décision.

Le paragraphe 2 de l'article 6 du TUE correspond à l'article 7 du projet RSC, et devrait devenir son paragraphe 1.

Le paragraphe 3 de l'article 6 devient le paragraphe 2 de l'article 7 du projet RSC. De plus, cet article (article 7 du projet RSC dans son intégralité) détermine les principales limites des actions de l'Union. Il est proposé par la suite (voir ci-dessous à l'article 119 du projet RSC) d'ajouter à cet article les dispositions de l'ancien article 3B du TCE.

Le paragraphe 4 de l'article 6 du TUE correspond à l'article 5 du projet RSC.

L'article 7 du TUE devrait être introduit dans la première partie, comme paragraphes 2, 3, 4, 5 et 6 de l'article 3 du projet

RSC tel qu'adapté en fonction du TA. La seconde partie du premier paragraphe (après dont) est supprimée. L'article 7 fournit une sanction pour un éventuel non-respect de la disposition énoncée au paragraphe 1 de l'article 6 du TUE. En effet, il est logique de les regrouper en un unique article. Certains pourraient estimer que cette solution est regrettable, de par la longueur de l'article et de par sa nature antagoniste à l'égard des Etats membres. Cependant, l'existence d'une sanction, la forme de celle-ci et la procédure sont fondamentales pour la qualité des relations entre l'Union et les Etats membres. De plus, l'article 7 du TUE est de la plus grande importance puisqu'il développe l'Union vers un ordre d'ensemble compréhensif; il s'agit peut-être de la disposition la plus innovante du traité d'Amsterdam. Cette solution s'agence également parfaitement avec l'article 4 du projet RSC.

Les titres V et VI du TUE deviennent les titres 2 et 3 de la quatrième partie du projet RSC (il est toujours fait référence à la variante 2) à l'exception de l'article 40 du TUE (relatif à la coopération renforcée) qui est introduit dans le nouveau quatrième titre de la quatrième partie du projet RSC (voir plus loin).

Le titre VII du TUE devient le nouveau titre 4 de la quatrième partie du projet RSC. Ce nouveau titre inclut également l'article 40 du TUE et l'article 11 TCE. Ces deux dispositions doivent être légèrement modifiées en introduisant une référence respectivement aux titres 1 et 3 de la quatrième partie. De par cette position à la fin de la quatrième partie, il est clair que ce titre se réfère à l'ensemble du droit de l'Union. De plus, positionné à la fin plutôt qu'au début de la quatrième partie, il exprime une règle générale, à savoir que la législation couvre tous les membres. Enfin, en introduisant l'article 40 du TUE et l'article 11 du TCE, ce titre ne contient pas seulement les dispositions générales mais aussi les clauses spécifiques relatives respectivement au 3ème pilier et au pilier communautaire.

### **c. Les nouvelles dispositions du traité CE (TCE)**

L'article 6 du TCE doit être introduit après l'article 119 du projet RSC puisqu'il s'agit d'un principe commun aux politiques de la Communauté.

L'article 11 du TCE établit la clause spécifique à la Communauté relative à la coopération renforcée. Dans le projet RSC, la disposition de l'article 11 du TCE doit être introduite dans le nouveau titre 4 de la quatrième partie du projet RSC, qui de ce fait ne contient pas uniquement les dispositions générales mais également les dispositions spécifiques relatives à la Communauté.

L'article 13 du TCE doit être introduit dans la première partie soit après l'article 8 du projet RSC comme article à part entière,

soit comme un paragraphe de l'article 8 du projet RSC. Dans une codification à droit constant, cet article doit être adapté en fonction de l'article 8 du projet RSC.

Puisque le traité d'Amsterdam supprime l'article 7B du TCE (ancienne version), l'article 121 du projet RSC doit être supprimé.

L'article 16 TCE peut être introduit après l'article 122 du projet RSC.

L'article 25 du TCE peut être introduit après l'article 124 du projet RSC, et par conséquent l'article 125 du projet RSC devrait être supprimé. Cependant, la solution proposée par le projet RSC semble préférable. Il supprime l'article 25 du TCE parce que l'article 23 du TCE énumère la même règle et maintient la partie de l'article 17 du TCE (ancienne version) qui traite des droits de douanes à caractère fiscal.

Le traité d'Amsterdam supprime l'article 47 du TCE, par conséquent l'article 136 du projet RSC doit être supprimé.

Le traité d'Amsterdam maintient les anciens articles 64 et 65 du TCE (articles 53 et 54 nouveau du TCE) considérés obsolètes par le projet RSC. Ils peuvent être réintroduits après l'article 150 du projet RSC.

Si le titre IV du TCE (articles 61 à 69 TCE) relatif aux visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes est introduit dans le projet RSC selon la même logique que celle du TCE, il devrait se placer dans une sous-section 7 (articles 156 et suivants du projet RSC), avec les changements correspondants dans la suite du projet RSC. Cependant, ces politiques apparaissent mal placées entre la sous-section relative à la libre circulation des capitaux et des paiements et celle des transports. Un positionnement plus logique serait une sous-section spécifique dans la section 4 "Les autres politiques". Cette solution n'est toujours pas satisfaisante, puisque la section 4 est en grande partie complémentaire au marché commun et à l'Union monétaire.

Le titre IV introduit une nouvelle dimension dans le traité CE. La meilleure solution consisterait en une nouvelle section distincte, qui pourrait être une section 6 à la fin du chapitre 4. En le plaçant à la fin de ce chapitre, l'on annonce en quelque sorte que les pouvoirs et les procédures de ce titre contiennent des éléments étrangers à la "méthode communautaire" traditionnelle (voir le paragraphe 1 de l'article 67 et l'article 68 TCE). Il semblerait également nécessaire de diviser cette section en au moins deux sous-sections, en raison de la diversité des domaines politiques abordés: l'asile et les réfugiés sont des questions de solidarité internationale, la politique d'immigration devrait être conduite comme une politique entre la

solidarité internationale et un développement judicieux des ressources humaines. Les autres questions relèvent de l'efficacité administrative et de la justice au sein des territoires nationaux. Réunis comme elles le sont dans ce titre, elles donnent une impression très restrictive (élément important dans le contexte d'une interprétation systématique) qui apparaît inadaptée à une organisation régionale prônant l'ouverture. Dès lors, les articles 61 à 69 du TCE doivent être séparés et restructurés selon la nouvelle logique.

Le traité d'Amsterdam supprime les anciens articles 100b, 100c et 100d TCE; par conséquent, les articles 182, 183 et 184 du projet RSC doivent être supprimés.

Les articles du titre VIII (articles 125 à 130 du TCE) relatif à l'emploi déterminent une politique étroitement liée aux activités du marché, au sein de la section 4. Il y a deux positionnements possibles: les articles pourraient être placés dans la sous-section 1, étant donné l'importance du sujet et ses relations avec la politique économique et monétaire (section 3, sous-section 1); ou bien ils pourraient être placés comme une sous-section 10, étant donné la faiblesse des pouvoirs énoncés.

Le titre X (article 135 du TCE) peut être introduit à différents niveaux. La première possibilité se situe au deuxième paragraphe de l'article 124 du projet RSC (article 24 du TCE). Les droits de douane sont liés à l'importation des produits et l'article 135 du TCE aborde le versant administratif de cette question. La seconde possibilité serait de l'introduire dans la sous-section 1 de la section 5, après l'article 253 du projet RSC, si cette disposition (l'article 135 du TCE) signifie accroître la collaboration entre les administrations en charge du commerce extérieur.

Le titre XI remanié (articles 136 à 150 du TCE) maintient sa place comme sous-section 1 de la section 4 (articles 214 à 226 du projet RSC).

L'article 255 du TCE doit être introduit après l'article 78 du projet RSC, si ce positionnement donné par le traité d'Amsterdam doit être maintenu dans la structuration du projet RSC. Il serait également possible de le placer dans la deuxième partie (La citoyenneté de l'Union) si cette disposition est considérée comme attribuant un droit élémentaire. Si cette alternative est retenue, il conviendrait de décider si ce droit doit être étendu à l'ensemble des activités de l'Union européenne ou limité aux seuls domaines d'action du traité instituant la Communauté européenne.

L'article 283 du TCE correspond au second alinéa de l'article 280 du projet RSC. Etant donné la plus grande liberté de ce projet, cette disposition pourrait aussi être introduite dans le titre 9 de la troisième partie.

Les articles 285 et 286 du TCE doivent être introduits dans le chapitre 5, titre 1 de la quatrième partie (Dispositions générales et finales), après l'article 280 du projet RSC.

L'article 309 du TCE précise l'article 7 du TUE. Ils devraient être rassemblés.

Le traité d'Amsterdam maintient l'article 313 du TCE qui a été supprimé dans le projet RSC. Etant donné l'article 48 du TUE, il est néanmoins obsolète. La solution du projet RSC devrait être maintenue.

#### **d. La structure amendée**

La structure amendée du projet du RSC (variante n° 2) se présenterait ainsi (les changements sont en italiques):

Préambule

PREMIÈRE PARTIE: LES PRINCIPES

DEUXIÈME PARTIE: LA CITOYENNETÉ DE L'UNION

TROISIÈME PARTIE: DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES

Titre 1: Les principes

Titre 2: Le Conseil européen

Titre 3: Le Parlement européen

Titre 4: Le Conseil

Titre 5: La Commission

Titre 6: La Cour de justice

Titre 7: La Cour des comptes

Titre 8: Le Comité économique et social et le Comité des régions

Chapitre 1: Le Comité économique et social

Chapitre 2: Le Comité des régions

Titre 9: Les dispositions communes

QUATRIÈME PARTIE : LES ACTIVITÉS ET LES INSTRUMENTS

Titre 1: La Communauté européenne

Préambule

Chapitre 1: Les dispositions institutionnelles spécifiques

Chapitre 2: Instruments et procédures

Section 1: Instruments généraux et procédures

Section 2: Les dispositions financières

Sous-section 1: Les dispositions budgétaires

Sous-section 2: La Banque européenne d'investissement

Chapitre 3: Le contrôle juridictionnel

Chapitre 4: Les politiques de la Communauté

Section 1: Les principes

Section 2: Le marché commun

Sous-section 1: La libre circulation des marchandises

Sous-section 2: L'agriculture

Sous-section 3: La libre circulation des travailleurs

Sous-section 4: La liberté d'établissement

Sous-section 5: La libre circulation des services

Sous-section 6: La libre circulation des capitaux et des

paiements

Sous-section 7: Les transports

Sous-section 8: Les règles de concurrence

Sous-section 9: Dispositions fiscales

Sous-section 10: Le rapprochement des législations

Section 3: La politique économique et monétaire

Sous-section 1: La politique économique

Sous-section 2: La politique monétaire

Sous-section 3: Dispositions institutionnelles

Sous-section 4: Dispositions transitoires

Section 4: Les autres politiques

Sous-section 1: Politique sociale, éducation, formation  
professionnelle et jeunesse

Sous-section 2: Culture

Sous-section 3: Santé publique

Sous-section 4: Protection des consommateurs

Sous-section 5: Réseaux transeuropéens

Sous-section 6: Industrie

Sous-section 7: Cohésion économique et sociale

Sous-section 8: Recherche et développement technologique

Sous-section 9: Environnement

*Sous-section 10: Emploi*

Section 5: Les relations extérieures

Sous-section 1: Dispositions générales

Sous-section 2: Association

Sous-section 3: La politique commerciale commune

Sous-section 4: Coopération au développement

Section 6: *Visa, asile, immigration et autres politiques*

Sous-section 1: Visas, asile et immigration

Sous-section 2: Autres politiques liées à la libre circulation des personnes

Chapitre 5: Dispositions générales et finales

Titre 2: Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune

Titre 3: Dispositions sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires  
intérieures

Titre 4: Dispositions sur la coopération renforcée

CINQUIÈME PARTIE: DISPOSITIONS GÉNÉRALES ET FINALES

## **2. Adaptations du projet RSC dans l'hypothèse de la fusion des Communautés dans l'Union**

Si les Communautés européennes sont fusionnées au sein de l'Union européenne, la cohérence et la transparence du projet RSC peuvent encore être améliorées. Les changements suivants devraient être introduits dans le projet RSC, en plus du changement de sa dénomination:

- "institutions de l'Union" au lieu d'"institutions créées par le présent traité", voir par exemple à l'article 4 du projet RSC;
- "au sein de l'Union" au lieu de "dans le présent traité" avec des changements mineurs selon le texte, voir les article 15 et 19 du projet RSC;
- la phrase 1 du troisième paragraphe de l'article 1 du projet RSC (Article 1 du TUE) doit être supprimée;
- l'article 70 du projet RSC (article 1 du TCE) doit être supprimé. Le titre 1 de la quatrième partie devrait voir sa dénomination changée de "La Communauté européenne" par "Les politiques de la Communauté". Le terme "Communauté" ne devrait plus indiquer une organisation mais des pouvoirs, instruments et procédures spécifiques;
- L'article 253 du projet RSC (Article 281 du TCE) ne devrait attribuer la personnalité juridique qu'à l'Union.

## **3. Améliorations du projet RSC susceptibles d'affecter la structure en piliers**

De façon à fournir une codification à droit constant (*de lege lata*), le projet RSC contenait un certain nombre de dispositions peu lisibles, qui ne trouvent pas leur place dans un document constitutionnel (v. p. 3 du projet RSC). Dès lors, le projet RSC devrait être légèrement modifié, afin de renforcer la cohérence et la pertinence du modèle proposé.

Dans la plupart des cas, il est suggéré de supprimer les mots qui avaient été introduits dans le projet RSC afin de respecter strictement l'étanchéité formelle entre les piliers. Un exemple nous est fourni avec l'article 4 du projet RSC (ancien article 5 du TCE). Une évaluation juridique et politique sera entreprise pour chacune des modifications proposées visant à supprimer les limitations existantes et ayant pour effet d'étendre le champ d'application des dispositions en question. En outre, des changements mineurs sont proposés afin d'améliorer la qualité juridique du projet RSC.

#### Article 4 du projet RSC

L'article 4 du projet RSC devrait conserver la formulation du traité CE (en ne changeant que le terme "Communauté" par "Union", cf. ci-dessous). Les conséquences juridiques de ce changement devraient être extrêmement limitées. En premier lieu, le paragraphe 2 de l'article 11 du TUE énonce une disposition similaire concernant la PESC. Bien que le titre VI du TUE ne contienne pas une telle disposition, on voit mal pourquoi le principe de la *Gemeinschaftstreue* ne s'étendrait pas à tous les domaines.

#### Article 8 du projet RSC

L'article 8 du projet RSC devrait supprimer les clauses limitatives et conserver ainsi la formulation actuelle du traité CE. Il est difficile d'imaginer que l'action d'un Etat membre puisse être discriminatoire sur la base de la nationalité dans le domaine du troisième pilier, et il est encore plus difficile d'imaginer qu'une éventuelle discrimination de ce type ne soit pas prohibée.

La question est plus complexe en ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article 8. Ce prolongement devrait aboutir à la conséquence que l'Union serait compétente pour traiter de la non-discrimination sur base de la nationalité en procédure pénale par exemple. Cependant, cette possibilité apparaît éloignée si l'on considère l'utilisation faite de ce pouvoir jusqu'à ce jour. De plus, toute mesure pourrait couvrir uniquement la question de la discrimination, mais pas les autres aspects de la procédure pénale. Les conséquences juridiques de la modification proposée sont donc de faible importance politique.

#### Articles 9, 10, 11, 12, 13 et 14 du projet RSC

La deuxième partie a peu de substance juridique. Si l'on suit le raisonnement de Joseph Weiler<sup>113</sup>, seuls les articles 17 et 22 du TCE devraient rester dans cette section alors que:

- L'article 18 du TCE devrait être déplacé dans la sous-section 1 "Politiques liées à la libre circulation des personnes" de la section 7 "Justice et affaires intérieures";
- L'article 19 du TCE devient l'alinéa 1 de la deuxième sous-partie de l'article 20 du projet RSC (article 190 du TCE);
- L'article 20 du TCE est introduit dans la première sous-section "Dispositions générales" de la cinquième section "Les relations extérieures";
- L'article 21 du TCE est supprimé parce que redondant avec les articles 194 et 195 du TCE (Articles 24 et 25 du projet RSC).

Articles 22, 24, 25 et 31 du projet RSC

Dans le titre 3 de la troisième partie, certaines compétences du Parlement européen sont limitées au titre 1 de la quatrième partie (il s'agit toujours de la variante 2), c'est-à-dire au traité CE. L'extension de ces pouvoirs est certainement une tâche politique majeure, étant donné les opinions contrastées relatives au rôle que doit avoir le Parlement européen.

Une telle extension à l'ensemble du traité serait appréciable puisque ces pouvoirs accroissent ses fonctions de contrôle et de proposition; ils n'entraînent pas de pouvoirs législatifs supplémentaires (droit d'initiative et mise en oeuvre). Il est fortement improbable que l'extension proposée change l'équilibre institutionnel au sein de l'Union européenne.

Article 37 du projet RSC

La limitation de la formulation introduite dans l'article est obsolète étant donné le nouveau rôle de la Commission définie dans le paragraphe 2 de l'article 34 du TUE.

Article 56 du projet RSC

---

<sup>113</sup> J.H. H. Weiler, "Citizenship and Human Rights" in Winter, Curtin, Kellermann/De Witte (eds), *Reforming the Treaty on European Union*, The Hague, Kluwer Law International, 1996, p. 71.

Les pouvoirs de la Cour des comptes sont limités aux Communautés. L'extension de ses pouvoirs à l'ensemble de l'Union ne devrait pas changer l'équilibre institutionnel.

Articles 61, 62 et 65 du projet RSC

Les limitations de la formulation introduites dans ces deux articles peuvent être supprimées sans changer de manière substantielle l'équilibre institutionnel de l'Union.

Article 71 du projet RSC

Cet article semble inapproprié pour commencer la quatrième partie. La seule disposition substantielle de cet article est le troisième tiret qui prévoit la délégation de compétences à la Commission et (éventuellement) qui limite les possibilités de sub-délégation<sup>114</sup>. Comme il s'agit d'une disposition fortement liée à la typologie des actes, il pourrait devenir un paragraphe séparé (le dernier) de l'article 73. De plus, on pourrait modifier légèrement le premier alinéa:

"En vue d'assurer la réalisation des objets fixés par le présent traité et dans les conditions prévues par celui-ci, le Conseil assure la coopération entre les Etats membres"

Cet article pourrait être introduit dans le titre 3 de la troisième partie, par exemple comme paragraphe 1 de l'article 37 du projet RSC. Cette solution présenterait deux avantages: cela exprimerait la fonction cruciale du Conseil dans son rôle de mise en réseaux des Etats membres et d'autre part, fournirait des mécanismes de résolution des litiges dans les cas où la Cour de justice n'est pas compétente du fait de l'article 503 du projet RSC (article 46 TUE). Ainsi, une solution très insatisfaisante pour l'article 504 du projet RSC (article 292 TCE) peut être évitée (voir ci-dessous). Ce changement ne demande pas un effort politique majeur puisqu'il affirme ce que le Conseil réalise en permanence.

Article 72 du projet RSC

Cette disposition semble inappropriée pour commencer la quatrième partie. Elle devrait être déplacée dans la troisième

---

<sup>114</sup>C. Timmermans, "Decision-making by the Commission" in Winter, Curtin, Kellermann/De Witte (eds), *Reforming the Treaty on European Union*, op. cit., 1996, p. 139.

partie, dans le chapitre relatif à la Commission. Comme cette disposition est vaste mais ne couvre pas la description de l'ensemble des tâches de la Commission, elle ne doit pas se situer au début mais plus en retrait, par exemple après l'article 47 du projet RSC. L'unique alinéa posant un problème est le premier, puisque le rôle de la Commission de "gardienne des traités" n'est pas reconnu dans le traité UE et est étroitement lié avec ses pouvoirs de poursuivre un Etat membre devant la Cour de justice. Cette objection pourrait être levée en excluant les titres 2 et 3 de la quatrième partie. Cependant, dans une perspective plus large, ce pouvoir de la Commission devrait être étendu à l'ensemble du traité en même temps que l'extension des pouvoirs de la Cour de justice. Si cette proposition est adoptée, l'expression "marché commun" devrait être remplacée par le terme "Union". On pourrait objecter à cette solution que l'article 72 du projet RSC est crucial pour le rôle de la Commission dans l'équilibre institutionnel et que la Commission pourrait perdre de l'importance si l'article occupe une position moindre. Cependant, figurer dans la troisième partie est plus avantageux que de se trouver dans la structure verticale de la quatrième partie. Par voie de conséquence, le chapitre 1 de la quatrième partie devrait être complètement supprimé.

#### Article 76 du projet RSC

L'article 76 du projet RSC devrait être supprimé et les références faites au paragraphe 5 de l'article 189 du projet RSC (paragraphe 5 de l'article 99 du TCE), à l'article 192 du projet RSC (paragraphe 2 de l'article 102 du TCE) et à l'article 196 du projet RSC (paragraphe 2 de l'article 106 du TCE) devraient être modifiées par l'article 75 du projet RSC (c'est-à-dire de l'article 252 du TCE à l'article 251 du TCE). Lors de la CIG de 1996, un consensus a été trouvé pour que toutes les références à la procédure définie par l'article 252 du TCE soient substituées par des références à la procédure définie par l'article 251 du TCE. Les articles mentionnés ci-dessus n'ont pas été changés pour éviter toute discussion sur l'Union monétaire alors en cours de négociation. Etant donné que le processus de l'Union monétaire a été clairement établi, le changement proposé ne devrait pas poser de problème tout en simplifiant les procédures.

#### Article 99 du projet RSC

Comme cette étude est basée sur la variante 2 du projet RSC et que les règlements n'existent pas sous les titres V et VI du TUE, l'article 99 peut être formulé comme l'est l'article 229 du TCE.

#### Article 119 du projet RSC

A la lecture de la dernière phrase de l'article 2 du TUE, la meilleure place pour l'article 119 du projet RSC serait dans la première partie du projet RSC, de préférence au sein de l'article 7 du projet RSC tel qu'amendé par le point 1 de cette annexe. La raison d'un tel positionnement de l'article 5 TCE (c'est-à-dire l'article 119 du projet RSC) dans le traité CE n'est pas qu'il

doit s'appliquer de moindre manière au traité UE et aux autres traités, mais que la Cour de justice pourra s'y référer pour juger les actes des institutions.

Articles 205, 206, 207, 208 et 209 du projet RSC

Les articles 205, 206, 207, 208 et 209 du projet RSC (articles 116 à 120 du TCE) peuvent être supprimés puisqu'ils sont devenus obsolètes. Les articles 210, 211 et 212 du projet RSC demeurent les bases juridiques pour les décisions prises. Concernant la participation des futurs membres à l'Union économique et monétaire, la disposition pertinente est l'article 122 du TCE.

Article 502 du projet RSC

L'objet de cette disposition est de protéger la "méthode communautaire" contre d'éventuelles contaminations provenant des procédures et instrument utilisés dans le cadre du TUE. L'effet désiré peut être obtenu en se référant à cet article uniquement aux titres 2 et 3 de la quatrième partie du projet RSC. L'article proposé se lit ainsi: "les dispositions des titres 2 et 3 de la quatrième partie n'affectent pas les autres dispositions de ce traité".

Article 503 du projet RSC

L'article 503 du projet RSC correspond à l'article 46 du TUE. Cet article ne peut être changé sans d'importantes modifications substantielles des pouvoirs de la Cour de justice.

Article 504 du projet RSC

L'article 504 du projet RSC devrait être formulé comme l'article 292 du TCE, sans clause limitative. Etant donné que le titre VI du TUE fournit à présent une méthode pour la résolution des différends (paragraphe 7 de l'article 35 du TUE), les cas critiques restent l'article 7 du TUE et le titre V du TUE. La solution proposée consiste à modifier le premier tiret de l'article 71 du projet RSC (voir également ci-dessus). Ainsi, le traité permettrait la résolution des différends dans tous les cas de conflits.

#### **4. Adaptation de la structure du projet RSC dans l'hypothèse de la communautarisation des**

## **pilliers intergouvernementaux**

La "communautarisation" des 2ème et 3ème piliers présente du point de vue technique peu de changement à la structure du projet RSC. Cette dernière est simplifiée en éliminant au sein de la quatrième partie du projet RSC la catégorie des titres et introduit les titres 2 et 3 actuels à l'intérieur d'une nouvelle partie générale intitulée "Activités et instruments". Pour résumer, la structure proposée du projet RSC serait la suivante (les changements sont en *italiques*):

### Part IV: Les activités et les instruments

Chapitre 1: Instruments et procédures

Chapitre 2: Les politiques

Section 1: Les principes

Section 2: Le marché commun

Section 3: La politique économique et monétaire

Section 4: Les autres politiques

Section 5: Les relations extérieures

Sous-section 1: Dispositions générales

*Sous-section 2: La politique étrangère et de sécurité commune*

Sous-section 3: Association

Sous-section 4: La politique commerciale commune

Sous-section 5: Coopération au développement

*Section 6: Visas, asile et immigration*

*Section 7: Justice et affaires intérieures*

*Sous-section 1: Politiques liées à la libre circulation des personnes*

*Sous-section 2: Disposition dans le domaine de la coopération*

*policrière et judiciaire en matière pénale*

Chapitre 3: Dispositions sur la coopération renforcée

### Part V: Le contrôle juridictionnel

Part VI: Dispositions générales et finales<sup>115</sup>.

---

<sup>115</sup> Cette partie devrait également inclure les dispositions générales et finales qui sont actuellement dans le chapitre 5 du titre 1 de la quatrième partie du projet RSC.

**ANNEXE II**

**TRAITÉ SUR LA CHARTE FONDAMENTALE  
DE L'UNION EUROPÉENNE**

**Modèle**

**I. TEXTE DU TRAITÉ**

LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE,

CONSCIENTS de la complexité croissante du droit régissant l'Union européenne, et en particulier celle du droit primaire issu des révisions successives des traités originels;

SOUCIEUX d'améliorer la visibilité de l'Union et des principes qui la régissent à l'égard de ses citoyens et à l'égard de monde extérieur;

DÉSIREUX de mettre en évidence l'articulation des relations entre l'Union européenne et les Communautés européennes, en particulier leur cadre institutionnel unique et leurs activités respectives;

ONT DÉCIDÉ d'intégrer et de restructurer dans la Charte fondamentale de l'Union annexée à l'Acte final du présent traité certaines dispositions du traité sur l'Union européenne et du traité instituant la Communauté européenne;

ONT ADOPTÉ à cet effet les dispositions suivantes:

**ARTICLE I:**

Sont abrogées par le présent traité les dispositions suivantes du traité sur l'Union européenne:

- Les *Dispositions communes* du Titre I dudit traité, à savoir les articles 1 (ex Article A), 2 (ex Article B), 3 (ex Article C), 4 (ex Article D), 5 (ex Article E), 6 (ex Article F), 7 (ex Article F.1);
- Les *Dispositions sur la coopération renforcée* du Titre VII (ex Titre VI A) dudit traité, à savoir les articles 43 (ex Article K.15), 44 (ex Article K.16), 45 (ex Article K.17), ainsi que l'article 40 (ex Article K.12).
- Certaines *Dispositions finales* du Titre VIII dudit traité, à savoir les articles 48 (ex Article N) et 49 (ex Article O).

## ARTICLE II:

Sont abrogées par le présent traité les dispositions suivantes du traité instituant la Communauté européenne:

- Les dispositions de la première partie dudit traité relatives aux *Principes*, à l'exception de l'article premier, à savoir les articles 2 (ex Article 2), 3 (ex Article 3), 4 (ex Article 3a), 5 (ex Article 3b), 6 (ex Article 3c), 7 (ex Article 4), 8 (ex Article 4a), 9 (ex Article 4b), 10 (ex Article 5), 11 (ex Article 5a), 12 (ex Article 6), 13 (ex Article 6a), 14 (ex Article 7a), 15 (ex Article 7c), 16 (ex Article 7d);
- Les dispositions de la deuxième partie dudit traité relatives à la *Citoyenneté de l'Union*, à savoir les articles 17 (ex Article 8), 18 (ex Article 8a), 19 (ex Article 8b), 20 (ex Article 8c), 21 (ex Article 8d), 22 (ex Article 8e);
- Certaines dispositions relatives au cadre institutionnel unique, à savoir les articles 189 (ex Article 137), 190 (ex Article 138), 196 à 199 (ex Articles 139 à 142), 203 (ex Article 146), 204 (ex Article 147), 205, § 2 (ex article 148, § 2), 206 à 209 (ex Articles 150 à 153), 213 à 219 (ex Articles 157 à 163), 255 (ex Article 191 A) et 290 (ex Article 217);
- Certaines dispositions relatives à la Cour de justice, à savoir les articles 221 (ex Article 165), 222 (ex Article 166), 223 (ex Article 167), 224 (ex Article 168) et 225 (ex Article 168a);
- Certaines *Dispositions générales et finales* de la sixième partie dudit traité, à savoir les articles 281 (ex Article 210), 282 (ex Article 211), 289 (ex Article 216), 305 (ex Article 232), 306 (ex Article 233), 308 (ex Article 235), 309 (ex Article 236).

## ARTICLE III:

Les dispositions visées ci-dessus aux Articles I et II continuent d'être en vigueur telles qu'intégrées et restructurées dans la Charte fondamentale de l'Union annexée à l'Acte final du présent traité.

Nonobstant les éventuelles adaptations de texte portées aux dispositions visées à l'Article I et à l'article II, les effets juridiques de celles-ci ne sont pas affectées par l'entrée en vigueur de la Charte fondamentale de l'Union annexée à l'Acte final du présent traité.

## ARTICLE IV:

L'article 28, § 1 (ex Article J.18.1) du traité sur l'Union européenne est abrogé.

L'article 41, § 1 (ex Article K.13.1) du traité instituant la Communauté européenne est modifié comme suit:

" Les articles 195 (ex Article 138 E) et 205 paragraphe 3 (ex Article 148, § 3) du traité instituant la Communauté européenne sont applicables aux dispositions relatives aux domaines visés au présent titre "

#### ARTICLE V:

L'article 47 (ex Article M) du traité sur l'Union européenne est modifié comme suit:

" Sous réserve des dispositions portant modification du traité instituant la Communauté économique européenne, en vue d'établir la Communauté européenne, du traité instituant la Communauté européenne de Charbon et de l'acier et du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique et des présentes dispositions finales — en ce compris celles transférées dans les Clauses 54 et 55 de la Charte fondamentale de l'Union — , aucune disposition du présent traité — en ce compris les autres dispositions transférées dans les Clauses 1, 6, 15, 26, 27, 28, 30, 31 §1, 32, 33, 56 de la Charte fondamentale de l'Union — n'affecte les traités instituant les Communautés européennes ni les traités et actes subséquents qui les ont modifiés ou complétés.

#### ARTICLE VI:

L'article 46 (ex Article L) du traité sur l'Union européenne est modifié comme suit:

"Les dispositions du traité instituant la Communauté économique européenne, du traité instituant la Communauté européenne de Charbon et de l'acier et du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique qui sont relatives à la compétence de la Cour de justice des Communautés européennes et à l'exercice de cette compétence ne sont applicables qu'aux dispositions suivantes du présent traité:

- a) les dispositions portant modification du traité instituant la Communauté économique européenne, en vue d'établir la Communauté européenne, du traité instituant la Communauté européenne de Charbon et de l'acier et du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique;
- b) les dispositions du titre VI, dans les conditions prévues à l'article 35;
- c) les dispositions du titre VIII — **transférées dans les Clauses 26, 27, 28 de la Charte fondamentale de l'Union —, dans les conditions prévues aux Clauses 29 et 30 de ladite Charte;**
- d) l'article 6, paragraphe 2, — **transféré dans la Clause 5 de la Charte fondamentale de l'Union** — en ce qui concerne l'action des institutions, dans la mesure où la Cour est compétente en vertu des traités instituant les Communautés européennes et le présent traité;
- e) **les présentes dispositions finales, en ce compris celles transférées dans les Clauses 54 et 55 de la Charte fondamentale de l'Union.**

### **ARTICLE FINAL:**

Le présent traité est conclu pour une durée illimitée.

Le présent traité sera ratifié par les États membres de l'Union européenne en conformité de leurs règles fondamentales respectives. Les instruments de ratification seront déposés auprès du gouvernement de la République Italienne.

Le présent traité entrera en vigueur le XXX, à condition que tous les instruments de ratification aient été déposés, ou , à défaut, le premier jour du mois suivant le dépôt de l'instrument de ratification de l'État signataire qui procédera le dernier à cette formalité.

Le présent traité, ainsi que la Charte fondamentale annexée à celui-ci, rédigé en un exemplaire unique, en langues allemande, anglaise, danoise, espagnole, finlandaise, française, grecque, irlandaise, italienne, néerlandaise, portugaise et suédoise, les textes établis dans chacune de ces langues faisant foi, sera déposé dans les archives du gouvernement de la République italienne, qui remettra une copie certifiée conforme à chacun des gouvernements des autres États signataires.

En foi de quoi, les plénipotentiaires soussignés ont apposé leurs signatures au bas du présent traité.

## **II. ACTE FINAL**

La conférence des Représentants des gouvernements des États membres..... a arrêté les textes suivants:

### **I**

Le traité sur la Charte fondamentale de l'Union européenne

### **II**

La Charte fondamentale de l'Union européenne annexée au présent Acte final

### III. ANNEXE DE L'ACTE FINAL

## **THE FUNDAMENTAL CHARTER OF THE EUROPEAN UNION**

### **PART I. — The European Union and the European Community**

- CLAUSE 1: The European Union
- CLAUSE 2: Relations between the European Communities
- CLAUSE 3: The European Community
- CLAUSE 4: Relations between the European Community and Benelux
- CLAUSE 5: Principles of the European Union and Fundamental Rights

### **PART II. — Citizenship of the European Union and non-discrimination**

- CLAUSE 6: Citizenship of the Union
- CLAUSE 7: Free movement
- CLAUSE 8: Electoral rights
- CLAUSE 9: Diplomatic protection
- CLAUSE 10: Other citizens' rights
- CLAUSE 11: Development of citizenship
- CLAUSE 12: Access to documents
- CLAUSE 13: Non discrimination on the grounds of nationality
- CLAUSE 14: Non discrimination

### **PART III. — Objectives and activities of the European Union and the European Community**

- CLAUSE 15: Objectives of the Union
- CLAUSE 16: Objectives of the Community
- CLAUSE 17: Activities of the European Community
- CLAUSE 18: Horizontal environmental policy
- CLAUSE 19: Services of general economic interest
- CLAUSE 20: Economic and monetary policy
- CLAUSE 21: Internal Market
- CLAUSE 22: Internal Market
- CLAUSE 23: Implied powers
- CLAUSE 24: Subsidiarity
- CLAUSE 25: Member States' obligations

### **PART IV. — Provisions on closer cooperation**

- CLAUSE 26: General conditions
- CLAUSE 27: Implementation of closer cooperation
- CLAUSE 28: Information of the European Parliament
- CLAUSE 29: Closer cooperation in the European Community
- CLAUSE 30: Closer cooperation in the field of police and judicial cooperation in criminal

matters

## **PART V : Institutions of the European Union and the European Community**

- CLAUSE 31: Single institutional framework of the Union
- CLAUSE 32: The European Council
- CLAUSE 33: Other institutions of the Union
- CLAUSE 34: The European Parliament
- CLAUSE 35: European Parliament — Composition
- CLAUSE 36: European Parliament — Session
- CLAUSE 37: European Parliament — Organisation
- CLAUSE 38: Voting in the European Parliament
- CLAUSE 39: Council — Composition
- CLAUSE 40: Voting in Council
- CLAUSE 41: Council — Organisation
- CLAUSE 42: Commission — Composition and Independence
- CLAUSE 43: Commission — Appointment
- CLAUSE 44: Commission — Replacement
- CLAUSE 45: Commission — Compulsory retirement
- CLAUSE 46: Commission — Organisation
- CLAUSE 47: Court of Justice
- CLAUSE 48: Court of Justice — Advocates-General
- CLAUSE 49: Court of Justice — Appointment
- CLAUSE 50: Court of First Instance
- CLAUSE 51: Committees of the European Community
- CLAUSE 52: European System of Central Banks and European Central Bank
- CLAUSE 53: European Investment Bank

## **PART VI : Revision, Accession and Suspension**

- CLAUSE 54: Revision procedure
- CLAUSE 55: Accession to the Union
- CLAUSE 56: Suspension of Members States' rights deriving from the Treaty on the European Union
- CLAUSE 57: Suspension of Members States' rights deriving from the Treaty establishing the European Community

## THE FUNDAMENTAL CHARTER OF THE EUROPEAN UNION

### PART I. — THE EUROPEAN UNION AND THE EUROPEAN COMMUNITY

#### CLAUSE 1: The European Union <sup>116</sup>

The **Treaty on the European Union** marks a new stage in the process of creating an ever closer union among the peoples of Europe, in which decisions are taken as openly as possible and as closely as possible to the citizen.

The Union shall be founded on the European Communities, supplemented by the policies and forms of cooperation established by **the Treaty on the European Union**. Its task shall be to organise, in a manner demonstrating consistency and solidarity, relations between the Member States and between their peoples.

#### CLAUSE 2: Relations between the European Communities <sup>117</sup>

1. The provisions of **the Treaty establishing the European Community** shall not affect the provisions of the Treaty establishing the European Coal and Steel Community, in particular as regards the rights and obligations of Member States, the powers of the institutions of that Community and the rules laid down by that Treaty for the functioning of the common market in coal and steel.

2. The provisions of **the Treaty establishing the European Community** shall not derogate from those of the Treaty establishing the European Atomic Energy Community.

#### CLAUSE 3: The European Community <sup>118</sup>

1. The Community shall have legal personality.

2. In each of the Member States, the Community shall enjoy the most extensive legal capacity accorded to legal persons under their laws; it may, in particular, acquire or dispose of movable and immovable property and may be a party to legal proceedings. To this end, the Community shall be represented by the Commission.

3. The seat of the institutions of the Community shall be determined by common accord of the Governments of the Member States.

---

<sup>116</sup>. ARTICLE 1 (ex Article A) TEU

<sup>117</sup>. ARTICLE 305 (ex Article 232) TEC

<sup>118</sup>. ARTICLE 281 (ex Article 210) TEC, ARTICLE 282 (ex Article 211) TEC et ARTICLE 289 (ex Article 216) TEC consolidated.

**CLAUSE 4: Relations between the European Community and Benelux** <sup>119</sup>

The provisions of **the Treaty establishing the European Community** shall not preclude the existence or completion of regional unions between Belgium and Luxembourg, or between Belgium, Luxembourg and the Netherlands, to the extent that the objectives of these regional unions are not attained by application of this Treaty.

**CLAUSE 5: Principles of the European Union and Fundamental Rights** <sup>120</sup>

1. The Union is founded on the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law, principles which are common to the Member States.
2. The Union shall respect fundamental rights, as guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms signed in Rome on 4 November 1950 and as they result from the constitutional traditions common to the Member States, as general principles of Community law.
3. The Union shall respect the national identities of its Member States.
4. The Union shall provide itself with the means necessary to attain its objectives and carry through its policies.

**PART II: CITIZENSHIP OF THE UNION AND NON DISCRIMINATION**

**CLAUSE 6: Citizenship of the Union** <sup>121</sup>

1. Citizenship of the Union is hereby established. Every person holding the nationality of a Member State shall be a citizen of the Union. Citizenship of the Union shall complement and not replace national citizenship.
2. Citizens of the Union shall enjoy the rights conferred by **the Treaty establishing the European Community** and shall be subject to the duties imposed thereby.

**CLAUSE 7: Free movement** <sup>122</sup>

1. Every citizen of the Union shall have the right to move and reside freely within the territory of the Member States, subject to the limitations and conditions laid down in **the Treaty establishing the European Community** and by the measures adopted to give it effect.
2. The Council may adopt provisions with a view to facilitating the exercise of the rights referred to in paragraph 1; save as otherwise provided in **the Treaty establishing the European Community** the Council shall act in accordance with the procedure referred to in Article 251 **the said Treaty**. The Council shall act unanimously throughout this procedure.

---

<sup>119</sup>. ARTICLE 306 (ex Article 233) TEC

<sup>120</sup>. ARTICLE 6 (ex Article F) TEU

<sup>121</sup>. ARTICLE 17 (ex Article 8) TEC

<sup>122</sup>. ARTICLE 18 (ex Article 8a) TEC

**CLAUSE 8: Electoral rights** <sup>123</sup>

1. Every citizen of the Union residing in a Member State of which he is not a national shall have the right to vote and to stand as a candidate at municipal elections in the Member State in which he resides, under the same conditions as nationals of that State. This right shall be exercised subject to detailed arrangements adopted by the Council, acting unanimously on a proposal from the Commission and after consulting the European Parliament; these arrangements may provide for derogations where warranted by problems specific to a Member State.

2. Without prejudice to **Clause 35 of this Charter** (Article 190(4) TEC) and to the provisions adopted for its implementation, every citizen of the Union residing in a Member State of which he is not a national shall have the right to vote and to stand as a candidate in elections to the European Parliament in the Member State in which he resides, under the same conditions as nationals of that State. This right shall be exercised subject to detailed arrangements adopted by the Council, acting unanimously on a proposal from the Commission and after consulting the European Parliament; these arrangements may provide for derogations where warranted by problems specific to a Member State.

**CLAUSE 9: Diplomatic protection** <sup>124</sup>

Every citizen of the Union shall, in the territory of a third country in which the Member State of which he is a national is not represented, be entitled to protection by the diplomatic or consular authorities of any Member State, on the same conditions as the nationals of that State. Member States shall establish the necessary rules among themselves and start the international negotiations required to secure this protection.

**CLAUSE 10: Other citizens' rights** <sup>125</sup>

Every citizen of the Union shall have the right to petition the European Parliament in accordance with Article 194 TEC.

Every citizen of the Union may apply to the Ombudsman established in accordance with Article 195 TEC.

Every citizen of the Union may write to any of the institutions or bodies referred to in this **Clause** (Article) or in **Clause 33 of this Charter** (Article 7 TEC) in one of the languages mentioned in Article 314 TEC and have an answer in the same language.

**CLAUSE 11: Development of citizenship** <sup>126</sup>

The Commission shall report to the European Parliament, to the Council and to the Economic and Social Committee every three years on the application of the provisions of this Part. This report shall take account of the development of the Union. On this basis, and without prejudice to the other provisions of **the Treaty establishing the European Community**, the Council, acting unanimously on a proposal from the Commission and after consulting the European Parliament, may adopt provisions to strengthen or to add to the rights laid down in **this Part**, which it shall recommend to the Member States for adoption in accordance with their respective constitutional requirements.

**CLAUSE 12: Access to documents** <sup>127</sup>

---

<sup>123</sup>. ARTICLE 19 (ex Article 8b) TEC

<sup>124</sup>. ARTICLE 20 (ex Article 8b) TEC

<sup>125</sup>. ARTICLE 21 (ex Article 8d) TEC

<sup>126</sup>. ARTICLE 22 (ex Article 8e) TEC

<sup>127</sup>. ARTICLE 255 (ex Article 191a) TEC

1. Any citizen of the Union, and any natural or legal person residing or having its registered office in a Member State, shall have a right of access to European Parliament, Council and Commission documents, subject to the principles and the conditions to be defined in accordance with paragraphs 2 and 3.
2. General principles and limits on grounds of public or private interest governing this right of access to documents shall be determined by the Council, acting in accordance with the procedure referred to in Article 251 **TEC** within two years of the entry into force of the Treaty of Amsterdam.
3. Each institution referred to above shall elaborate in its own Rules of Procedure specific provisions regarding access to its documents.

**CLAUSE 13: Non discrimination on the grounds of nationality** <sup>128</sup>

Within the scope of application of the **Treaty establishing the European Community**, and without prejudice to any special provisions contained therein, any discrimination on grounds of nationality shall be prohibited.

The Council, acting in accordance with the procedure referred to in Article 251 **TEC**, may adopt rules designed to prohibit such discrimination.

**CLAUSE 14: Non discrimination** <sup>129</sup>

Without prejudice to the other provisions of **the Treaty establishing the European Community** and within the limits of the powers conferred by it upon the Community, the Council, acting unanimously on a proposal from the Commission and after consulting the European Parliament, may take appropriate action to combat discrimination based on sex, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation.

**PART III: OBJECTIVES AND ACTIVITIES OF THE EUROPEAN UNION  
AND OF THE EUROPEAN COMMUNITY**

**CLAUSE 15: Objectives of the Union** <sup>130</sup>

The Union shall set itself the following objectives:

- to promote economic and social progress and a high level of employment and to achieve balanced and sustainable development, in particular through the creation of an area without internal frontiers, through the strengthening of economic and social cohesion and through the establishment of economic and monetary union, ultimately including a single currency in accordance with the provisions of **the Treaty on the European Union**;
- to assert its identity on the international scene, in particular through the implementation of a common foreign and security policy including the progressive framing of a common defence policy, which might lead to a common defence, in accordance with the provisions of Article 17 **TEU**;
- to strengthen the protection of the rights and interests of the nationals of its Member States through the introduction of a citizenship of the Union;

---

<sup>128</sup>. ARTICLE 12 (ex Article 6) TEC

<sup>129</sup>. ARTICLE 13 (ex Article 6a) TEC

<sup>130</sup>. ARTICLE 2 (ex Article B) TEU

- to maintain and develop the Union as an area of freedom, security and justice, in which the free movement of persons is assured in conjunction with appropriate measures with respect to external border controls, asylum, immigration and the prevention and combatting of crime;
- to maintain in full the *acquis communautaire* and build on it with a view to considering to what extent the policies and forms of cooperation introduced by **the Treaty on the European Union** may need to be revised with the aim of ensuring the effectiveness of the mechanisms and the institutions of the Community.

The objectives of the Union shall be achieved as provided in **the Treaty on the European Union** and in accordance with the conditions and the timetable set out therein while respecting the principle of subsidiarity as defined in **Clause 24 of this Charter** (Article 5 of the Treaty establishing the European Community).

**CLAUSE 16: Objectives of the Community** <sup>131</sup>

The Community shall have as its task, by establishing a common market and an economic and monetary union and by implementing common policies or activities referred to in **Clauses 17 et 20 of this Charter** (Articles 3 and 4 TEC) to promote throughout the Community a harmonious, balanced and sustainable development of economic activities, a high level of employment and of social protection, equality between men and women, sustainable and non-inflationary growth, a high degree of competitiveness and convergence of economic performance, a high level of protection and improvement of the quality of the environment, the raising of the standard of living and quality of life, and economic and social cohesion and solidarity among Member States.

**CLAUSE 17: Activities of the European Community** <sup>132</sup>

1. For the purposes set out in **Clause 16** (Article 2 TEC), the activities of the Community shall include, as provided in this Treaty and in accordance with the timetable set out therein:

- (a) the prohibition, as between Member States, of customs duties and quantitative restrictions on the import and export of goods, and of all other measures having equivalent effect;
- (b) a common commercial policy;
- (c) an internal market characterised by the abolition, as between Member States, of obstacles to the free movement of goods, persons, services and capital;
- (d) measures concerning the entry and movement of persons as provided for in Title IV **of the Treaty establishing the European Community**;
- (e) a common policy in the sphere of agriculture and fisheries;
- (f) a common policy in the sphere of transport;
- (g) a system ensuring that competition in the internal market is not distorted;

---

<sup>131</sup>. ARTICLE 2 (ex Article 2) TEC

<sup>132</sup>. ARTICLE 3 (ex Article 3) TEC

- (h) the approximation of the laws of Member States to the extent required for the functioning of the common market;
- (i) the promotion of coordination between employment policies of the Member States with a view to enhancing their effectiveness by developing a coordinated strategy for employment;
- (j) a policy in the social sphere comprising a European Social Fund;
- (k) the strengthening of economic and social cohesion;
- (l) a policy in the sphere of the environment;
- (m) the strengthening of the competitiveness of Community industry;
- (n) the promotion of research and technological development;
- (o) encouragement for the establishment and development of trans-European networks;
- (p) a contribution to the attainment of a high level of health protection;
- (q) a contribution to education and training of quality and to the flowering of the cultures of the Member States;
- (r) a policy in the sphere of development cooperation;
- (s) the association of the overseas countries and territories in order to increase trade and promote jointly economic and social development;
- (t) a contribution to the strengthening of consumer protection;
- (u) measures in the spheres of energy, civil protection and tourism.

2. In all the activities referred to in this **Clause**, the Community shall aim to eliminate inequalities, and to promote equality, between men and women.

**CLAUSE 18: Horizontal environmental policy** <sup>133</sup>

Environmental protection requirements must be integrated into the definition and implementation of the Community policies and activities referred to in **Clause 17** (Article 3 TEC), in particular with a view to promoting sustainable development.

**CLAUSE 19: Services of general economic interest** <sup>134</sup>

Without prejudice to Articles 73, 86 and 87 **TEC**, and given the place occupied by services of general economic interest in the shared values of the Union as well as their role in promoting social and territorial cohesion, the Community and the Member States, each within their respective powers and within the scope of application of **the Treaty establishing the European Community**, shall take care that such services operate on the basis of principles and conditions which enable them to fulfil their missions.

---

<sup>133</sup>. ARTICLE 6 (ex Article 3c) TEC

<sup>134</sup>. ARTICLE 16 (ex Article 7d) TEC

**CLAUSE 20: Economic and monetary policy** <sup>135</sup>

1. For the purposes set out in **Clause 16 of this Charter** (Article 2 TEC), the activities of the Member States and the Community shall include, as provided in **the Treaty establishing the European Community** and in accordance with the timetable set out therein, the adoption of an economic policy which is based on the close coordination of Member States' economic policies, on the internal market and on the definition of common objectives, and conducted in accordance with the principle of an open market economy with free competition.
2. Concurrently with the foregoing, and as provided in **the Treaty establishing the European Community** and in accordance with the timetable and the procedures set out therein, these activities shall include the irrevocable fixing of exchange rates leading to the introduction of a single currency, the ECU, and the definition and conduct of a single monetary policy and exchange-rate policy the primary objective of both of which shall be to maintain price stability and, without prejudice to this objective, to support the general economic policies in the Community, in accordance with the principle of an open market economy with free competition.
3. These activities of the Member States and the Community shall entail compliance with the following guiding principles: stable prices, sound public finances and monetary conditions and a sustainable balance of payments.

**CLAUSE 21: Internal Market** <sup>136</sup>

1. The Community shall adopt measures with the aim of progressively establishing the internal market over a period expiring on 31 December 1992, in accordance with the provisions of this Article and of **Clause 22 of this Charter** (Article 15 TEC) **and of** Articles 26, 47(2), 49, 80, 93 and 95 **TEC** and without prejudice to the other provisions of **the Treaty establishing the European Community**.
2. The internal market shall comprise an area without internal frontiers in which the free movement of goods, persons, services and capital is ensured in accordance with the provisions of **the Treaty establishing the European Community**.
3. The Council, acting by a qualified majority on a proposal from the Commission, shall determine the guidelines and conditions necessary to ensure balanced progress in all the sectors concerned.

**CLAUSE 22: Internal Market** <sup>137</sup>

When drawing up its proposals with a view to achieving the objectives set out in **Clause 21 of this Charter** (Article 14 TEC), the Commission shall take into account the extent of the effort that certain economies showing differences in development will have to sustain during the period of establishment of the internal market and it may propose appropriate provisions.

If these provisions take the form of derogations, they must be of a temporary nature and must cause the least possible disturbance to the functioning of the common market.

---

<sup>135</sup>. ARTICLE 4 (ex Article 3a) TEC

<sup>136</sup>. ARTICLE 14 (ex Article 7a) TEC

<sup>137</sup>. ARTICLE 15 (ex Article 7c) TEC

**CLAUSE 23: Implied powers** <sup>138</sup>

If action by the Community should prove necessary to attain, in the course of the operation of the common market, one of the objectives of the Community and **the Treaty establishing the European Community** has not provided the necessary powers, the Council shall, acting unanimously on a proposal from the Commission and after consulting the European Parliament, take the appropriate measures.

**CLAUSE 24: Subsidiarity** <sup>139</sup>

The Community shall act within the limits of the powers conferred upon it by **the Treaty establishing the European Community** and of the objectives assigned to it therein.

In areas which do not fall within its exclusive competence, the Community shall take action, in accordance with the principle of subsidiarity, only if and insofar as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States and can therefore, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved by the Community.

Any action by the Community shall not go beyond what is necessary to achieve the objectives of **the Treaty establishing the European Community**.

**CLAUSE 25: Member States' obligations** <sup>140</sup>

Member States shall take all appropriate measures, whether general or particular, to ensure fulfilment of the obligations arising out of **the Treaty establishing the European Community** or resulting from action taken by the institutions of the Community. They shall facilitate the achievement of the Community's tasks.

They shall abstain from any measure which could jeopardise the attainment of the objectives of **the Treaty establishing the European Community**.

#### **PART IV: PROVISIONS ON CLOSER COOPERATION**

**CLAUSE 26: General conditions** <sup>141</sup>

1. Member States which intend to establish closer cooperation between themselves may make use of the institutions, procedures and mechanisms laid down by **the Treaty on the European Union** and the Treaty establishing the European Community provided that the cooperation:

- (a) is aimed at furthering the objectives of the Union and at protecting and serving its interests;
- (b) respects the principles of the said Treaties and the single institutional framework of the Union;
- (c) is only used as a last resort, where the objectives of the said Treaties could not be attained by applying the relevant procedures laid down therein;

---

<sup>138</sup>. ARTICLE 308 (ex Article 235) TEC

<sup>139</sup>. ARTICLE 5 (ex Article 3b) TEC

<sup>140</sup>. ARTICLE 10 (ex Article 5) TEC

<sup>141</sup>. ARTICLE 43 (ex Article K.15) TEU

- (d) concerns at least a majority of Member States;
- (e) does not affect the "acquis communautaire" and the measures adopted under the other provisions of the said Treaties;
- (f) does not affect the competences, rights, obligations and interests of those Member States which do not participate therein;
- (g) is open to all Member States and allows them to become parties to the cooperation at any time, provided that they comply with the basic decision and with the decisions taken within that framework;
- (h) complies with the specific additional criteria laid down in **Clauses 29 and 30 of this Charter** (Article 11 of the Treaty establishing the European Community and Article 40 of this Treaty), depending on the area concerned, and is authorised by the Council in accordance with the procedures laid down therein.

2. Member States shall apply, as far as they are concerned, the acts and decisions adopted for the implementation of the cooperation in which they participate. Member States not participating in such cooperation shall not impede the implementation thereof by the participating Member States.

**CLAUSE 27: Implementation of closer cooperation** <sup>142</sup>

1. For the purposes of the adoption of the acts and decisions necessary for the implementation of the cooperation referred to in **Clause 26 of this Charter** (Article 43 TEU), the relevant institutional provisions of **the Treaty on the European Union** and of the Treaty establishing the European Community shall apply. However, while all members of the Council shall be able to take part in the deliberations, only those representing participating Member States shall take part in the adoption of decisions. The qualified majority shall be defined as the same proportion of the weighted votes of the members of the Council concerned as laid down in **Clause 40, § 1 of this Charter** (Article 205(2) of the Treaty establishing the European Community). Unanimity shall be constituted by only those Council members concerned.

2. Expenditure resulting from implementation of the cooperation, other than administrative costs entailed for the institutions, shall be borne by the participating Member States, unless the Council, acting unanimously, decides otherwise.

**CLAUSE 28: Information of the European Parliament** <sup>143</sup>

The Council and the Commission shall regularly inform the European Parliament of the development of closer cooperation established on the basis of this **Part**.

---

<sup>142</sup>. ARTICLE 44 (ex Article K.16) TEU

<sup>143</sup>. ARTICLE 45 (ex Article K.17) TEU

**CLAUSE 29: Closer cooperation in the European Community** <sup>144</sup>

1. Member States which intend to establish closer cooperation between themselves may be authorised, subject to **Clauses 26 and 27 of this Charter** (Articles 43 and 44 of the Treaty on European Union),<sup>2</sup> to make use of the institutions, procedures and mechanisms laid down by **the Treaty establishing the European Community**, provided that the cooperation proposed:

- (a) does not concern areas which fall within the exclusive competence of the Community;
- (b) does not affect Community policies, actions or programmes;
- (c) does not concern the citizenship of the Union or discriminate between nationals of Member States;
- (d) remains within the limits of the powers conferred upon the Community by **Treaty establishing the European Community**; and
- (e) does not constitute a discrimination or a restriction of trade between Member States and does not distort the conditions of competition between the latter.

2. The authorisation referred to in paragraph 1 shall be granted by the Council, acting by a qualified majority on a proposal from the Commission and after consulting the European Parliament.

If a member of the Council declares that, for important and stated reasons of national policy, it intends to oppose the granting of an authorisation by qualified majority, a vote shall not be taken. The Council may, acting by a qualified majority, request that the matter be referred to the Council, meeting in the composition of the Heads of State or Government, for decision by unanimity.

Member States which intend to establish closer cooperation as referred to in paragraph 1 may address a request to the Commission, which may submit a proposal to the Council to that effect. In the event of the Commission not submitting a proposal, it shall inform the Member States concerned of the reasons for not doing so.

3. Any Member State which wishes to become a party to cooperation set up in accordance with this Article shall notify its intention to the Council and to the Commission, which shall give an opinion to the Council within three months of receipt of that notification. Within four months of the date of that notification, the Commission shall decide on it and on such specific arrangements as it may deem necessary.

4. The acts and decisions necessary for the implementation of cooperation activities shall be subject to all the relevant provisions of **the Treaty establishing the European Community**, save as otherwise provided for in this Article and in **Clauses 26 and 27 of this Charter** (Articles 43 and 44 of the Treaty on European Union).

5. This **Clause** (Article) is without prejudice to the provisions of the Protocol integrating the Schengen acquis into the framework of the European Union.

**CLAUSE 30: Closer cooperation in the field of police and judicial cooperation in criminal matters** <sup>145</sup>

1. Member States which intend to establish closer cooperation between themselves may be authorised, subject to **Clauses 26 and 27 of this Charter** (Articles 43 and 44 TEU), to make use of the institutions, procedures and mechanisms laid down by the Treaties provided that the cooperation proposed:

---

<sup>144</sup>. ARTICLE 11 (ex Article 5a) TEC

<sup>145</sup>. ARTICLE 40 (ex Article K.12) TEU

- (a) respects the powers of the European Community, and the objectives laid down by **Title VI of the Treaty on the European Union**;
- (b) has the aim of enabling the Union to develop more rapidly into an area of freedom, security and justice.

2. The authorisation referred to in paragraph 1 shall be granted by the Council, acting by a qualified majority at the request of the Member States concerned and after inviting the Commission to present its opinion; the request shall also be forwarded to the European Parliament.

If a member of the Council declares that, for important and stated reasons of national policy, it intends to oppose the granting of an authorisation by qualified majority, a vote shall not be taken. The Council may, acting by a qualified majority, request that the matter be referred to the European Council for decision by unanimity.

The votes of the members of the Council shall be weighted in accordance with **Clause 40, § 1 of this Charter** (Article 205(2) of the Treaty establishing the European Community). For their adoption, decisions shall require at least 62 votes in favour, cast by at least 10 members.

3. Any Member State which wishes to become a party to cooperation set up in accordance with this Article shall notify its intention to the Council and to the Commission, which shall give an opinion to the Council within three months of receipt of that notification, possibly accompanied by a recommendation for such specific arrangements as it may deem necessary for that Member State to become a party to the cooperation in question. Within four months of the date of that notification, the Council shall decide on the request and on such specific arrangements as it may deem necessary. The decision shall be deemed to be taken unless the Council, acting by a qualified majority, decides to hold it in abeyance; in this case, the Council shall state the reasons for its decision and set a deadline for reexamining it. For the purposes of this paragraph, the Council shall act under the conditions set out in **Clause 27 of this Charter** (Article 44 TEU).

4. The provisions of Articles 29 to 41 of **Title VI of the Treaty on the European Union** shall apply to the closer cooperation provided for by this **Clause** (Article), save as otherwise provided for in this **Clause** (Article) and in **Clauses 26 and 27 of this Charter** (Articles 43 and 44 TEU).

The provisions of the Treaty establishing the European Community concerning the powers of the Court of Justice of the European Communities and the exercise of those powers shall apply to paragraphs 1, 2 and 3.

5. This **Clause** (Article) is without prejudice to the provisions of the Protocol integrating the Schengen acquis into the framework of the European Union.

## **PART V: INSTITUTIONS OF THE EUROPEAN UNION AND THE EUROPEAN COMMUNITY**

### **CLAUSE 31: Single institutional framework of the Union** <sup>146</sup>

1. The Union shall be served by a single institutional framework which shall ensure the consistency and the continuity of the activities carried out in order to attain its objectives while respecting and building upon the *acquis communautaire*.

The Union shall in particular ensure the consistency of its external activities as a whole in the context of its external relations, security, economic and development policies. The Council and the Commission shall be responsible for ensuring such consistency and shall cooperate to this end. They shall ensure the implementation of these policies, each in accordance with its respective powers.

2. The rules governing the languages of the institutions of the **Union** shall, without prejudice to the provisions contained in the Rules of Procedure of the Court of Justice, be determined by the Council, acting unanimously.

---

<sup>146</sup>. ARTICLE 3 (ex Article C) TEU and ARTICLE 290 (ex Article 217) TCE

**CLAUSE 32: The European Council** <sup>147</sup>

The European Council shall provide the Union with the necessary impetus for its development and shall define the general political guidelines thereof.

The European Council shall bring together the Heads of State or Government of the Member States and the President of the Commission. They shall be assisted by the Ministers for Foreign Affairs of the Member States and by a Member of the Commission. The European Council shall meet at least twice a year, under the chairmanship of the Head of State or Government of the Member State which holds the Presidency of the Council.

The European Council shall submit to the European Parliament a report after each of its meetings and a yearly written report on the progress achieved by the Union.

**CLAUSE 33: Other institutions of the Union** <sup>148</sup>

The European Parliament, the Council, the Commission, the Court of Justice and the Court of Auditors shall exercise their powers under the conditions and for the purposes provided for, on the one hand, by the provisions of the Treaties establishing the European Communities and of the subsequent Treaties and Acts modifying and supplementing them and, on the other hand, by the other provisions of **the Treaty on the European Union**.

**CLAUSE 34: The European Parliament** <sup>149</sup>

The European Parliament, which shall consist of representatives of the peoples of the States brought together in the Community, shall exercise the powers conferred upon it by the **Treaties**.

The number of Members of the European Parliament shall not exceed seven hundred.

**CLAUSE 35: European Parliament — Composition** <sup>150</sup>

1. The representatives in the European Parliament of the peoples of the States brought together in the Community shall be elected by direct universal suffrage.

---

<sup>147</sup>. ARTICLE 4 (ex Article D) TEU

<sup>148</sup>. ARTICLE 5 (ex Article E) TEU and Article 7, § 1 (ex Article 4) TEC

<sup>149</sup>. ARTICLE 189 (ex Article 137) TEC

<sup>150</sup>. ARTICLE 190 (ex Article 138) TEC

2. The number of representatives elected in each Member State shall be as follows:

|                |     |
|----------------|-----|
| Belgium        | 25  |
| Denmark        | 16  |
| Germany        | 99  |
| Greece         | 25  |
| Spain          | 64  |
| France         | 87  |
| Ireland        | 15  |
| Italy          | 87  |
| Luxembourg     | 6   |
| Netherlands    | 31  |
| Austria        | 21  |
| Portugal       | 25  |
| Finland        | 16  |
| Sweden         | 22  |
| United Kingdom | 87. |

In the event of amendments to this paragraph, the number of representatives elected in each Member State must ensure appropriate representation of the peoples of the States brought together in the Community.

3. Representatives shall be elected for a term of five years.

4. The European Parliament shall draw up a proposal for elections by direct universal suffrage in accordance with a uniform procedure in all Member States or in accordance with principles common to all Member States.

The Council shall, acting unanimously after obtaining the assent of the European Parliament, which shall act by a majority of its component members, lay down the appropriate provisions, which it shall recommend to Member States for adoption in accordance with their respective constitutional requirements.

5. The European Parliament shall, after seeking an opinion from the Commission and with the approval of the Council acting unanimously, lay down the regulations and general conditions governing the performance of the duties of its Members.

**CLAUSE 36: European Parliament — Session** <sup>151</sup>

The European Parliament shall hold an annual session. It shall meet, without requiring to be convened, on the second Tuesday in March.

The European Parliament may meet in extraordinary session at the request of a majority of its Members or at the request of the Council or of the Commission.

**CLAUSE 37: European Parliament — Organisation** <sup>152</sup>

1. The European Parliament shall elect its President and its officers from among its Members.

Members of the Commission may attend all meetings and shall, at their request, be heard on behalf of the Commission. The Commission shall reply orally or in writing to questions put to it by the European Parliament or by its Members.

The Council shall be heard by the European Parliament in accordance with the conditions laid down by the Council in its Rules of Procedure.

---

<sup>151</sup>. ARTICLE 196 (ex Article 139) TEC

<sup>152</sup>. ARTICLE 197 (ex Article 140) and ARTICLE 199 (ex Article 142) TEC

2. The European Parliament shall adopt its Rules of Procedure, acting by a majority of its Members.

The proceedings of the European Parliament shall be published in the manner laid down in its Rules of Procedure.

**CLAUSE 38: Voting in the European Parliament** <sup>153</sup>

Save as otherwise provided in this Treaty, the European Parliament shall act by an absolute majority of the votes cast.

The Rules of Procedure shall determine the quorum.

**CLAUSE 39: Council — Composition** <sup>154</sup>

1. The Council shall consist of a representative of each Member State at ministerial level, authorised to commit the government of that Member State.

The office of President shall be held in turn by each Member State in the Council for a term of six months in the order decided by the Council acting unanimously.

2. The Council shall meet when convened by its President on his own initiative or at the request of one of its members or of the Commission.

**CLAUSE 40: Voting in Council** <sup>155</sup>

1. Where the Council is required to act by a qualified majority, the votes of its members shall be weighted as follows:

|                |     |
|----------------|-----|
| Belgium        | 5   |
| Denmark        | 3   |
| Germany        | 10  |
| Greece         | 5   |
| Spain          | 8   |
| France         | 10  |
| Ireland        | 3   |
| Italy          | 10  |
| Luxembourg     | 2   |
| Netherlands    | 5   |
| Austria        | 4   |
| Portugal       | 5   |
| Finland        | 3   |
| Sweden         | 4   |
| United Kingdom | 10. |

For their adoption, acts of the Council shall require at least:

- 62 votes in favour where this Treaty requires them to be adopted on a proposal from the Commission,
- 62 votes in favour, cast by at least 10 members, in other cases.

---

<sup>153</sup>. ARTICLE 198 (ex Article 141) TEC

<sup>154</sup>. ARTICLE 203 (ex Article 146) and ARTICLE 204 (ex Article 147) TEC

<sup>155</sup>. ARTICLE 205, § 2, (ex Article 148, § 2) and ARTICLE 206 (ex Article 150) TEC

2. Where a vote is taken, any member of the Council may also act on behalf of not more than one other member.

**CLAUSE 41: Council — Organisation** <sup>156</sup>

1. A committee consisting of the Permanent Representatives of the Member States shall be responsible for preparing the work of the Council and for carrying out the tasks assigned to it by the Council. The Committee may adopt procedural decisions in cases provided for in the Council's Rules of Procedure.
2. The Council shall be assisted by a General Secretariat, under the responsibility of a Secretary-General, High Representative for the common foreign and security policy, who shall be assisted by a Deputy Secretary-General responsible for the running of the General Secretariat. The Secretary-General and the Deputy Secretary-General shall be appointed by the Council acting unanimously.

The Council shall decide on the organisation of the General Secretariat.

3. The Council shall adopt its Rules of Procedure.

For the purpose of applying **Clause 12, § 3 of this Charter** (Article 255(3) TEC), the Council shall elaborate in these Rules the conditions under which the public shall have access to Council documents. For the purpose of this paragraph, the Council shall define the cases in which it is to be regarded as acting in its legislative capacity, with a view to allowing greater access to documents in those cases, while at the same time preserving the effectiveness of its decision-making process. In any event, when the Council acts in its legislative capacity, the results of votes and explanations of vote as well as statements in the minutes shall be made public.

4. The Council may request the Commission to undertake any studies the Council considers desirable for the attainment of the common objectives, and to submit to it any appropriate proposals.
5. The Council shall, after receiving an opinion from the Commission, determine the rules governing the committees provided for in this Treaty.

**CLAUSE 42: Commission — Composition and Independence** <sup>157</sup>

1. The Commission shall consist of 20 Members, who shall be chosen on the grounds of their general competence and whose independence is beyond doubt.  
The number of Members of the Commission may be altered by the Council, acting unanimously.  
Only nationals of Member States may be Members of the Commission.

The Commission must include at least one national of each of the Member States, but may not include more than two Members having the nationality of the same State.

2. The Members of the Commission shall, in the general interest of the Community, be completely independent in the performance of their duties.

In the performance of these duties, they shall neither seek nor take instructions from any government or from any other body. They shall refrain from any action incompatible with their duties. Each Member State undertakes to respect this principle and not to seek to influence the Members of the Commission in the performance of their tasks.

The Members of the Commission may not, during their term of office, engage in any other occupation, whether gainful or not. When entering upon their duties they shall give a solemn undertaking that, both during and after their term of office, they will respect the obligations arising therefrom and in particular their duty to behave with integrity and discretion as regards the acceptance, after they have ceased to hold office, of certain appointments or benefits. In the event of any breach of these obligations, the Court of Justice may, on application by the Council or the Commission, rule that the Member

---

<sup>156</sup>. ARTICLE 207 (ex Article 151), ARTICLE 208 (ex Article 152), and ARTICLE 209 (ex Article 153) TEC

<sup>157</sup>. ARTICLE 213 (ex Article 157) TEC

concerned be, according to the circumstances, either compulsorily retired in accordance with **Clause 45 of this Charter** (Article 216 TEC) or deprived of his right to a pension or other benefits in its stead.

**CLAUSE 43: Commission — Appointment** <sup>158</sup>

1. The Members of the Commission shall be appointed, in accordance with the procedure referred to in paragraph 2, for a period of five years, subject, if need be, to Article 201 TEC. Their term of office shall be renewable.

2. The governments of the Member States shall nominate by common accord the person they intend to appoint as President of the Commission; the nomination shall be approved by the European Parliament.

The governments of the Member States shall, by common accord with the nominee for President, nominate the other persons whom they intend to appoint as Members of the Commission.

The President and the other Members of the Commission thus nominated shall be subject as a body to a vote of approval by the European Parliament. After approval by the European Parliament, the President and the other Members of the Commission shall be appointed by common accord of the governments of the Member States.

3. The Commission may appoint a Vice-President or two Vice-Presidents from among its Members.

**CLAUSE 44: Commission — Replacement** <sup>159</sup>

Apart from normal replacement, or death, the duties of a Member of the Commission shall end when he resigns or is compulsorily retired.

The vacancy thus caused shall be filled for the remainder of the Member's term of office by a new Member appointed by common accord of the governments of the Member States. The Council may, acting unanimously, decide that such a vacancy need not be filled.

In the event of resignation, compulsory retirement or death, the President shall be replaced for the remainder of his term of office. The procedure laid down in **Clause 43 of this Charter** (Article 214(2) TEC) shall be applicable for the replacement of the President.

Save in the case of compulsory retirement under **Clause 45 of this Charter** (Article 216 TEC), Members of the Commission shall remain in office until they have been replaced.

**CLAUSE 45: Commission — Compulsory retirement** <sup>160</sup>

If any Member of the Commission no longer fulfils the conditions required for the performance of his duties or if he has been guilty of serious misconduct, the Court of Justice may, on application by the Council or the Commission, compulsorily retire him.

**CLAUSE 46: Commission — Organisation** <sup>161</sup>

---

<sup>158</sup>. ARTICLE 214 (ex Article 158) and ARTICLE 217 (ex Article 161) TEC

<sup>159</sup>. ARTICLE 215 (ex Article 159) TEC

<sup>160</sup>. ARTICLE 216 (ex Article 160) TEC

<sup>161</sup>. ARTICLE 218 (ex Article 162) and ARTICLE 219 (ex Article 163) TEC

1. The Council and the Commission shall consult each other and shall settle by common accord their methods of cooperation.
2. The Commission shall adopt its Rules of Procedure so as to ensure that both it and its departments operate in accordance with the provisions of **the Treaties**. It shall ensure that these rules are published.
3. The Commission shall work under the political guidance of its President.

The Commission shall act by a majority of the number of Members provided for in **Clause 42** (Article 213 TEC). A meeting of the Commission shall be valid only if the number of Members laid down in its Rules of Procedure is present.

**CLAUSE 47: Court of Justice** <sup>162</sup>

The Court of Justice shall consist of 15 Judges.

The Court of Justice shall sit in plenary session. It may, however, form chambers, each consisting of three, five or seven Judges, either to undertake certain preparatory inquiries or to adjudicate on particular categories of cases in accordance with rules laid down for these purposes.

The Court of Justice shall sit in plenary session when a Member State or a Community institution that is a party to the proceedings so requests.

Should the Court of Justice so request, the Council may, acting unanimously, increase the number of Judges and make the necessary adjustments to the second and third **alinea** (paragraphs) of this **Clause** (Article) and to the second **alinea** (paragraph) of **Clause 49, § 1 of this Charter** (Article 223 TEC).

**CLAUSE 48: Court of Justice — Advocates-General** <sup>163</sup>

The Court of Justice shall be assisted by eight Advocates-General. However, a ninth Advocate-General shall be appointed as from 1 January 1995 until 6 October 2000.

It shall be the duty of the Advocate-General, acting with complete impartiality and independence, to make, in open court, reasoned submissions on cases brought before the Court of Justice, in order to assist the Court in the performance of the task assigned to it in Article 220 **TEC**.

Should the Court of Justice so request, the Council may, acting unanimously, increase the number of Advocates-General and make the necessary adjustments to the third **alinea** (paragraph) of **Clause 49, § 1 of this Charter** (Article 223 TEC).

---

<sup>162</sup>. ARTICLE 221 (ex Article 165) TEC

<sup>163</sup>. ARTICLE 222 (ex Article 166) TEC

**CLAUSE 49: Court of Justice — Appointment** <sup>164</sup>

1. The Judges and Advocates-General shall be chosen from persons whose independence is beyond doubt and who possess the qualifications required for appointment to the highest judicial offices in their respective countries or who are jurists of recognised competence; they shall be appointed by common accord of the governments of the Member States for a term of six years.

Every three years there shall be a partial replacement of the Judges. Eight and seven Judges shall be replaced alternately.

Every three years there shall be a partial replacement of the Advocates-General. Four Advocates-General shall be replaced on each occasion.

Retiring Judges and Advocates-General shall be eligible for reappointment.

The Judges shall elect the President of the Court of Justice from among their number for a term of three years. He may be re-elected.

2. The Court of Justice shall appoint its Registrar and lay down the rules governing his service.

**CLAUSE 50: Court of First Instance** <sup>165</sup>

1. A Court of First Instance shall be attached to the Court of Justice with jurisdiction to hear and determine at first instance, subject to a right of appeal to the Court of Justice on points of law only and in accordance with the conditions laid down by the Statute, certain classes of action or proceeding defined in accordance with the conditions laid down in paragraph 2. The Court of First Instance shall not be competent to hear and determine questions referred for a preliminary ruling under Article 234 **TEC**.

2. At the request of the Court of Justice and after consulting the European Parliament and the Commission, the Council, acting unanimously, shall determine the classes of action or proceeding referred to in paragraph 1 and the composition of the Court of First Instance and shall adopt the necessary adjustments and additional provisions to the Statute of the Court of Justice. Unless the Council decides otherwise, the provisions of this Treaty relating to the Court of Justice, in particular the provisions of the Protocol on the Statute of the Court of Justice, shall apply to the Court of First Instance.

3. The members of the Court of First Instance shall be chosen from persons whose independence is beyond doubt and who possess the ability required for appointment to judicial office; they shall be appointed by common accord of the governments of the Member States for a term of six years. The membership shall be partially renewed every three years. Retiring members shall be eligible for reappointment.

4. The Court of First Instance shall establish its Rules of Procedure in agreement with the Court of Justice. Those rules shall require the unanimous approval of the Council.

**CLAUSE 51: Committees of the European Community** <sup>166</sup>

In the tasks entrusted to the Community, the Council and the Commission shall be assisted by an Economic and Social Committee and a Committee of the Regions acting in an advisory capacity.

---

<sup>164</sup>. ARTICLE 223 (ex Article 167) and ARTICLE 224 (ex Article 168) TEC

<sup>165</sup>. ARTICLE 225 (ex Article 168a) TEC

<sup>166</sup>. ARTICLE 7, § 2 (ex Article 4) TEC consolidated

**CLAUSE 52: European System of Central Banks and a European Central Bank** <sup>167</sup>

A European System of Central Banks (hereinafter referred to as "ESCB") and a European Central Bank (hereinafter referred to as "ECB") shall be established in accordance with the procedures laid down in **the Treaty establishing the European Community**; they shall act within the limits of the powers conferred upon them by **the Treaty establishing the European Community** and by the Statute of the ESCB and of the ECB (hereinafter referred to as "Statute of the ESCB") annexed thereto.

**CLAUSE 53: European Investment Bank** <sup>168</sup>

A European Investment Bank is hereby established, which shall act within the limits of the powers conferred upon it by **the Treaty establishing the European Community** and the Statute annexed thereto.

**PART V: REVISION, ACCESSION, SUSPENSION**

**CLAUSE 54: Revision procedure** <sup>169</sup>

The government of any Member State or the Commission may submit to the Council proposals for the amendment of the Treaties on which the Union is founded.

If the Council, after consulting the European Parliament and, where appropriate, the Commission, delivers an opinion in favour of calling a conference of representatives of the governments of the Member States, the conference shall be convened by the President of the Council for the purpose of determining by common accord the amendments to be made to those Treaties. The European Central Bank shall also be consulted in the case of institutional changes in the monetary area. The amendments shall enter into force after being ratified by all the Member States in accordance with their respective constitutional requirements.

**CLAUSE 55: Accession to the Union** <sup>170</sup>

Any European State which respects the principles set out in **Clause 5, § 1 of this Charter** (Article 6(1) TEU) may apply to become a member of the Union. It shall address its application to the Council, which shall act unanimously after consulting the Commission and after receiving the assent of the European Parliament, which shall act by an absolute majority of its component members.

The conditions of admission and the adjustments to the Treaties on which the Union is founded which such admission entails shall be the subject of an agreement between the Member States and the applicant State. This agreement shall be submitted for ratification by all the contracting States in accordance with their respective constitutional requirements.

**CLAUSE 56: Suspension of Members States' rights deriving from the Treaty on the European Union** <sup>171</sup>

1. The Council, meeting in the composition of the Heads of State or Government and acting by unanimity on a proposal

---

<sup>167</sup>. ARTICLE 8 (ex Article 4a) TEC

<sup>168</sup>. ARTICLE 9 (ex Article 4b) TEC

<sup>169</sup>. ARTICLE 48 (ex Article N) TEU

<sup>170</sup>. ARTICLE 49 (ex Article O) TEU

<sup>171</sup>. ARTICLE 7 (ex Article F.1) TEU

by one third of the Member States or by the Commission and after obtaining the assent of the European Parliament, may determine the existence of a serious and persistent breach by a Member State of principles mentioned in **Clause 5, § 1 of this Charter** (Article 6(1) TEU), after inviting the government of the Member State in question to submit its observations.

2. Where such a determination has been made, the Council, acting by a qualified majority, may decide to suspend certain of the rights deriving from the application of **the Treaty on the European Union** to the Member State in question, including the voting rights of the representative of the government of that Member State in the Council. In doing so, the Council shall take into account the possible consequences of such a suspension on the rights and obligations of natural and legal persons.

The obligations of the Member State in question under **the Treaty on the European Union** shall in any case continue to be binding on that State.

3. The Council, acting by a qualified majority, may decide subsequently to vary or revoke measures taken under paragraph 2 in response to changes in the situation which led to their being imposed.

4. For the purposes of this **Clause**, the Council shall act without taking into account the vote of the representative of the government of the Member State in question. Abstentions by members present in person or represented shall not prevent the adoption of decisions referred to in paragraph 1. A qualified majority shall be defined as the same proportion of the weighted votes of the members of the Council concerned as laid down in **Clause 41, § 1 of this Charter** (Article 205(2) of the Treaty establishing the European Community).

This paragraph shall also apply in the event of voting rights being suspended pursuant to paragraph 2.

5. For the purposes of this **Clause** (Article) the European Parliament shall act by a two-thirds majority of the votes cast, representing a majority of its members.

#### **CLAUSE 57: Suspension of Members States' rights deriving from the Treaty establishing the European Community**<sup>172</sup>

1. Where a decision has been taken to suspend the voting rights of the representative of the government of a Member State in accordance with **Clause 56, § 2** (Article 7(2) of the Treaty on European Union) these voting rights shall also be suspended with regard to **the Treaty establishing the European Community**.

2. Moreover, where the existence of a serious and persistent breach by a Member State of principles mentioned in **Clause 5, § 1 of this Charter** (Article 6(1) of the Treaty on European Union) has been determined in accordance with **Clause 56, § 1 of the Charter** (Article 7(1) of that Treaty), the Council, acting by a qualified majority, may decide to suspend certain of the rights deriving from the application of this Treaty to the Member State in question. In doing so, the Council shall take into account the possible consequences of such a suspension on the rights and obligations of natural and legal persons.

The obligations of the Member State in question under this Treaty shall in any case continue to be binding on that State.

3. The Council, acting by a qualified majority, may decide subsequently to vary or revoke measures taken in accordance with paragraph 2 in response to changes in the situation which led to their being imposed.

4. When taking decisions referred to in paragraphs 2 and 3, the Council shall act without taking into account the votes of the representative of the government of the Member State in question. By way of derogation from **Clause 41, § 1 of this Charter** (Article 205(2) **TEC**) a qualified majority shall be defined as the same proportion of the weighted votes of the members of the Council concerned as laid down in **Clause 41, § 1 of this Charter** (Article 205(2) **TEC**).

This paragraph shall also apply in the event of voting rights being suspended in accordance with paragraph 1. In such cases, a decision requiring unanimity shall be taken without the vote of the representative of the government of the Member State in question.

---

<sup>172</sup>. ARTICLE 309 (ex Article 236) TEC



## ANNEXE III

### SUGGESTIONS POUR UN NOUVEAU PRÉAMBULE

Si l'on codifie les traités dans un document unique, celui-ci devrait également contenir un préambule unique et convaincant. Les préambules actuels ne le sont pas parce que trop répétitifs et trop détaillés. Un préambule doit être court, tout en mettant en lumière les motivations, les aspirations et les valeurs principales de l'Union. Un tel préambule ne peut être seulement décoratif.

(1) Au début du nouveau préambule, il doit être clairement spécifié qui parle: les chefs d'Etat et de gouvernement, les parlements nationaux seuls ou ensemble avec le Parlement européen, le peuple européen ou les peuples européens au sein de l'Autriche, de la Belgique, du Danemark, de l'Allemagne, de la Grèce, de l'Espagne, de la Finlande, de la France, de l'Irlande, de l'Italie, du Luxembourg, des Pays-Bas, du Portugal, de la Suède et du Royaume-Uni de la Grande Bretagne et de l'Irlande du Nord.

Si l'on veut qu'un traité unifié ressemble à une constitution, il apparaît inapproprié de ne citer dans son préambule que les chefs d'Etat et de gouvernement. La formulation actuelle ne reflète pas exactement le droit existant: dans tous les pays les traités doivent être approuvés par les parlements ou par référenda nationaux. Légalement, le *verfassungsgebende Gewalt* réside dans les peuples européens collectivement. Par conséquent, c'est aux peuples européens de parler, comme il est proposé dans le rapport Herman de 1994.

Qu'en est-il du Parlement européen? Celui-ci ne participe pas à la *verfassungsgebende Gewalt*. Il ne devrait donc pas apparaître dans le préambule. D'autant plus, que même s'il participait à l'exercice de la *verfassungsgebende Gewalt*, il agirait au nom des peuples européens et non du peuple européen.

Dès lors, il serait plus convaincant de se référer uniquement *aux peuples européens au sein de l'Autriche, de la Belgique, du Danemark, de l'Allemagne, de la Grèce, de l'Espagne, de la Finlande, de la France, de l'Irlande, de l'Italie, du Luxembourg, des Pays-Bas, du Portugal, de la Suède et du Royaume-Uni de la Grande Bretagne et de l'Irlande du Nord.*

(2) Ne pourrions-nous envisager qu'un élément puisse être invoqué "au-dessus" des peuples actuels? Il n'existe effectivement rien de similaire dans les préambules actuels. Certaines constitutions des Etats membres font référence à la divinité et/ou au genre humain de manière générique. Une solution possible pourrait être une référence aux futures générations, formulée par exemple ainsi: "*Conscients de leurs responsabilités à l'égard des générations futures*". Une telle évocation apparaît comme la solution la plus appropriée parce que ces générations seront liées par nos décisions alors qu'elles n'ont pas voix actuellement.

(3) Après cette évocation aux générations futures, des convictions fondamentales doivent être énoncées. La mémoire des guerres européennes, et en particulier de la Seconde Guerre mondiale et la division de l'Europe sont de puissants arguments, peut être les plus convaincants, en faveur de l'intégration européenne. C'est bien cette idée qui est énoncée dans le deuxième considérant du TUE lorsqu'il est écrit "*Rappelant l'importance historique de la fin de la division du continent européen*". Cependant cela ne semble pas suffisant car d'autres formes de coopération après la Seconde Guerre mondiale ont également été fondées à partir de cette motivation (par exemple, le Conseil de l'Europe, l'OSCE). C'est pourquoi la notion d'intégration doit être mentionnée. Un aspect très important de l'intégration peut être trouvé dans le dernier considérant du TCECA où il est question de "*fusion de leurs intérêts essentiels*". Cette idée exprime que les politiques de l'Union n'ont pas à être évaluées en fonction du concept "d'intérêt national".

Il y a un autre aspect qui est spécifique à l'intégration européenne: il s'agit de la raison pour laquelle quelque chose de nouveau doit être créé. L'idée est exprimée correctement dans le premier considérant du TCECA qui parle "*d'efforts créateurs*", qui sont les efforts créateurs en vue *d'établir des bases solides pour la future Europe*. Il s'agit d'exprimer la conviction que l'UE est une nouvelle entité politique dont le projet ne peut être la pâle copie d'une autre structure existante.

(4) Après les motifs, il conviendrait d'exposer l'objectif d'ensemble de l'entreprise. Une superbe description se trouve dans le premier considérant du traité CE, qui est devenu par ailleurs le plus fameux: *Déterminés à établir les fondements d'une*

*union sans cesse plus étroite entre les peuples européens*. Il exprime l'idée que l'Union européenne est un exercice régional et européen en mentionnant en particulier cette spécificité européenne. De plus, il souligne qu'il s'agit d'un processus en cours, qui n'est parvenu complètement à aucun de ces objectifs finaux. Même si l'on considère qu'une extension supplémentaire des pouvoirs de l'Union n'est pas ce dont l'Union et ses peuples ont besoin, l'union sans cesse plus étroite est un concept bien plus vaste et suffisamment ambigu de ce qui pourrait survenir, par exemple d'union plus étroite par davantage de "solidarité" et de "communauté" (voir ci-dessous). Dans le même temps, le pluriel précise bien que l'intention n'est pas d'effacer les "peuples" pour un "peuple européen"; les organisations politiques, les traditions et les identités nationales respectives font partie intégrante du projet d'intégration. Cette idée permet de souligner que l'Europe se comprend elle-même comme une entité spécifique et qu'il existe par conséquent une "européanité" (Europeanness) commune à tous les peuples européens et que cette "européanité" vaut davantage si elle est préservée et développée.

(5) Cette "européanité" devrait être définie par rapport aux valeurs centrales de la communauté politique. Le deuxième et le huitième considérants du traité de l'UE nous apporte des indications importantes sur ce que nous sommes. Les valeurs énoncées expriment l'héritage normatif de l'Europe et les points de convergence des principes de base des constitutions des Etats membres et de la philosophie normative adéquate. Même s'il s'agit de valeurs universelles, l'Europe réaffirme son autorité et entend être à l'avant garde de leur préservation lorsque l'action politique transcende les frontières de la nation et de l'Etat.

Cependant, les formulations de ces deux considérants ne sont pas entièrement convaincantes. Par exemple, le terme d'"attachement" à ces valeurs apparaît trop faible, étant donné l'importance de ces valeurs. Il serait préférable de "*confirmer leur importance fondamentale*". De plus, on pourrait se demander s'il convient d'énoncer le "principe de liberté", tel qu'il l'est dans le considérant. Certes la liberté est extrêmement importante et elle constitue une des clés de voute des constitutions libérales. Cependant la référence aux droits de l'homme l'engloberait complètement. En outre, il pourrait être judicieux de supprimer les mots "principes". On pourrait être tenté d'ajouter à ce considérant un autre point: dans une société basée sur les principes de démocratie et les droits de l'homme, les droits politiques sont d'une même importance. Cette idée pourrait être formulée en ajoutant "droits civils".

En conséquence, le préambule pourrait simplement *confirmer l'importance fondamentale de la démocratie, des droits de l'homme et des droits civils et de l'Etat de droit*.

(6) Un préambule ne doit pas seulement égrener des motifs, des convictions et des valeurs de base mais également les tâches que l'organisation doit entreprendre, particulièrement s'il s'agit d'une action basée sur les compétences limitées de l'Union européenne. La plupart des considérants des différents traités énumèrent de telles tâches (4ème, 7ème et 9ème considérants du TUE, 2ème considérant du TCE, 5ème du TCECA, en plus des 3ème, 4ème, 5ème, 6ème et 9ème du TCE, et du 4ème du TCECA). Le problème de ces considérants est qu'ils ne donnent pas une idée précise des objectifs de l'Union.

Une analyse plus attentive des objectifs des traités montre que trois objectifs orientent et justifient le projet européen: la sécurité (interne et externe), la prospérité et la communauté. Ils doivent être spécifiés clairement au début du traité. Dans les traités actuels, ils semblent perdus parce que les considérants qui s'y rapportent sont trop détaillés.

Le premier objectif est relatif à "*la paix et à la sécurité*". Historiquement, la sécurité (interne et externe) est le premier bien qu'une autorité publique doit garantir; cela justifie son positionnement.

Le deuxième objectif est le "*progrès économique et social*". Il s'agit de la principale aire d'activité de l'organisation européenne. Il signale que l'Union aide le citoyen dans la satisfaction de ses besoins. La protection de l'environnement qui fait partie du progrès social, n'a donc pas besoin d'être spécifié en tant que telle.

Le troisième aspect est la "*solidarité et communauté*" tel qu'exprimé dans le dernier considérant du traité CECA. L'intégration européenne ne signifie pas simplement rendre l'existence des citoyens européens plus sûre, plus facile et davantage prospère. Il s'agit de la rendre également meilleure. Ce qui veut dire créer de nouveaux liens, créer des bases sociales pour une organisation politique plus large dans laquelle les individus agissent comme des êtres sociaux responsables.

Il devrait être possible de qualifier ces objectifs. Il faut souligner que tous les efforts et en particulier l'effort de construire une nouvelle communauté ne signifie en aucun cas effacer les liens et les sentiments d'appartenance existants. Cette idée est bien exprimée dans le 5ème considérant du TUE *dans le respect de leur histoire, de leurs cultures et de leurs traditions*. On pourrait également utiliser cette formulation comme qualification "d'Union sans cesse plus étroite".

Mettant ensemble ces éléments, les peuples européens seraient résolus à promouvoir la paix et la sécurité, le progrès économique et social, la solidarité et la communauté dans le respect de leur histoire, leur culture et leurs traditions.

Il serait également souhaitable d'introduire à ce niveau la dimension internationale. On pourrait désirer une déclaration plus explicite sur le fait que l'Union se considère comme une partie de la communauté internationale avec ses propres responsabilités. Dans ce cas, la phrase pourrait se terminer ainsi: "*dans le respect de leur histoire, leurs cultures et leurs traditions et les attentes légitimes des autres peuples dans le monde*".

D'autres qualifications ne devraient pas allonger un préambule qui doit être court de manière à éviter des répétitions avec les articles qui définissent les objectifs et les tâches. (articles 1 et 2 du TUE, articles 2 et 3 TCE).

(7) Le préambule pourrait se terminer, avec une déclaration de la création de l'Union européenne, comme il est spécifié dans le dernier considérant du Traité de l'UE. Cela permettrait de souligner que la manière de réaliser les objectifs n'est possible qu'en raison de l'institution de l'organisation. Et d'exprimer la conviction qu'il est nécessaire de disposer des institutions politiques et juridiques capables de parvenir à de tels objectifs.

## Modèle de préambule

*Les peuples européens au sein de l'Autriche, de la Belgique, du Danemark, de l'Allemagne, de la Grèce, de l'Espagne, de la Finlande, de la France, de l'Irlande, de l'Italie, du Luxembourg, des Pays-Bas, du Portugal, de la Suède et du Royaume-Uni de la Grande Bretagne et de l'Irlande du Nord,*

*Conscients de leurs responsabilités à l'égard des générations futures,*

*Rappelant l'importance historique de la fin de la division du continent européen, de la fusion de leurs intérêts essentiels et entreprenant des efforts créateurs pour établir des bases solides de l'Europe future*

*Déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens,*

*Confirmant l'importance fondamentale de la démocratie, des droits de l'homme et des droits civils, et de l'Etat de droit,*

*Résolus à promouvoir la paix et la sécurité, le progrès économique et social et la Communauté des peuples européens dans le respect de leur histoire, leurs cultures et leurs traditions ainsi que des attentes légitimes des autres peuples dans le monde,*

*Ont décidé de créer l'Union européenne.*