

NOTE DE TRANSMISSION

du Secrétariat

aux Membres de la Convention

Objet : La simplification des traités et l'élaboration d'un traité constitutionnel

Le Praesidium a engagé ses discussions sur la question de la simplification des traités. Les Membres de la Convention trouveront ci-joint, pour information, une note de réflexion établie à cette fin par le Secrétariat à l'attention du Praesidium.

NOTE DE REFLEXION

LA SIMPLIFICATION DES TRAITES ET L'ELABORATION D'UN TRAITE CONSTITUTIONNEL

- I. Problématique**
- II. Simplification et modernisation des textes des traités**
- III. Codification des traités**
- IV. Fusion des traités**
- V. Élaborer un traité fondamental**
 - A. Structure et contenu du traité fondamental**
 - B. Articulation avec les traités actuels**
 - C. Question de la hiérarchisation éventuelle du traité fondamental**
- VI. Réviser et différencier les procédures d'amendement des traités**

I. — PROBLÉMATIQUE

La simplification des traités constitue sans doute un des éléments permettant de répondre aux critiques qui sont souvent émises à l'égard de l'Union européenne. Elle pourrait contribuer à rendre l'Union plus compréhensible pour ses citoyens, notamment en mettant en exergue les valeurs qui la fondent, ses missions, et les grands principes relatifs à son fonctionnement. Les responsabilités de ceux qui participent au processus de décision s'en trouveraient plus clairement établies. La simplification des traités a donc pour objectif principal de contribuer à rendre l'Union plus accessible à ses citoyens, tout en facilitant la vie des praticiens au quotidien. Elle contribue par ailleurs à remettre de l'ordre dans la maison "Europe" avant de pouvoir y accueillir de nouveaux États membres, et de nouveaux citoyens.

En près de cinquante ans d'intégration européenne, de nombreux traités se sont succédés qui ont révisé ou qui se sont ajoutés aux trois traités communautaires constitutifs originels que sont le traité instituant la Communauté (économique) européenne, le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique et le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (TCE, TCEEA et TCECA). Il s'agit pour l'essentiel de l'Acte unique, du traité sur l'Union européenne (TUE - traité de Maastricht), du traité d'Amsterdam, et, enfin, plus récemment, du traité de Nice, lequel n'est pas encore entré en vigueur. D'autres traités de portée moindre ont également modifié les traités constitutifs, tels que le traité de fusion en 1967, ou encore deux traités modifiant certaines dispositions budgétaires ou financières desdits traités dans les années 70'.

En outre, le TUE a créé une nouvelle entité, l'Union, qui est "*fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et formes de coopération instaurées par le présent traité*"¹. Ainsi, la structure de l'Union repose sur ce qu'on nomme communément trois "piliers", d'une part le pilier communautaire (correspondant aux trois traités communautaires), d'autre part deux grands nouveaux domaines d'action. Il s'agit de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) qui transforme la coopération politique instaurée par l'Acte unique, et de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (JAI), correspondant respectivement au deuxième et au troisième pilier de l'Union. Le traité d'Amsterdam a, par la suite, transféré dans le pilier communautaire ² une partie des activités couvertes par le troisième pilier, lequel se limite dorénavant à la coopération judiciaire et policière en matière pénale. Les deuxième et troisième piliers sont en général caractérisés par des procédures de décision et des instruments d'action de nature plus intergouvernementale que la méthode communautaire classique, et par un contrôle juridictionnel inexistant ou limité.

Le droit primaire concernant l'Union européenne comprend en outre :

- les traités d'adhésion, dont bon nombre de dispositions substantielles adaptent les traités constitutifs ou s'ajoutent à ceux-ci;

¹ . Article 1 du TUE.

² . V. le nouveau titre IV du TCE intitulé : "Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes".

- un certain nombre d'actes ou décisions connexes adoptés selon une procédure simplifiée, qui complètent le droit primaire (par exemple, les décisions relatives à la fixation des sièges des institutions ou autre organismes, ou encore l'Acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct);
- une quarantaine de protocoles ayant valeur de traité (dont certains couvrent des thèmes institutionnels significatifs ¹);
- de nombreuses déclarations communes ou unilatérales qui accompagnent chaque traité.

Un aperçu (non exhaustif) du droit primaire en vigueur est exposé à l'Annexe I de cette note ².

La complexité du droit primaire s'explique dès lors avant tout par la multiplicité et la variété de ses sources. L'idée de simplifier les traités n'est pas neuve, et prolonge en quelque sorte l'effort entrepris depuis plusieurs années pour simplifier la législation de l'Union. Nonobstant les premières avancées effectuées par le traité d'Amsterdam (v. *infra*), la déclaration de Nice sur l'avenir de l'Union (déclaration de Nice) a évoqué la simplification des traités comme un des thèmes de réflexion contribuant à *"la nécessité d'améliorer et d'assurer en permanence la légitimité démocratique et la transparence de l'Union et de ses institutions, afin de les rapprocher des citoyens des États membres"*. La déclaration de Laeken inscrit, quant à elle, cet exercice dans un cadre plus large, celui de *"la voie vers une Constitution pour les citoyens européens"* ³. La déclaration soulève en effet un certain nombre de sujets qui touchent à la structure des traités (simplification sans changer le contenu actuel, traité de base, intégration de la charte, constitution), à l'évolution des traités (distinction des procédures de modification et de ratification), ou encore à la structure de l'Union elle-même (distinction entre l'Union et les Communautés, division en trois piliers).

Il est vrai que la simplification des traités comprend un certain nombre d'opérations distinctes, plus ou moins indépendantes les unes des autres, qui mettent en exergue les différentes sources de complexité. On commencera dans cette note par la simplification et la modernisation de la rédaction des textes eux-mêmes, lesquels ont évolué de façon non linéaire et peu cohérente au fil du temps. On examinera ensuite la simplification de "l'architecture" des traités qui comporte divers aspects.

¹ . V. par exemple le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (traité d'Amsterdam), et plus récemment, le protocole sur l'élargissement de l'Union (traité de Nice).

² . La plupart de ces textes peuvent être consultés dans le *Recueil des traités* publié par l'Office des publications officielles des Communautés européennes.

³ . V. l'extrait de la déclaration de Laeken dans l'Annexe II de cette note.

Ainsi, la codification des traités a pour objet d'intégrer toutes les modifications successives des traités constitutifs et d'abroger les traités originels et de révision successifs. La fusion des traités vise quant à elle unifier et à restructurer dans un seul instrument les différents traités constitutifs sur lesquels sont fondés l'Union européenne, principalement le TUE et le TCE. La fusion des traités a en principe également pour effet d'abroger les traités originels et de révision successifs.

Ensuite, si la Convention décide d'envisager la rédaction d'un traité fondamental¹, il conviendra de se pencher sur la structure et le contenu de celui-ci, ainsi que sur les différentes approches possibles quant à son articulation avec les traités actuels. Cette dernière question conduit à examiner la différenciation éventuelle des procédures de révision entre le "traité de base" et les autres textes des traités.

Enfin, une des raisons de la complexité des traités provient du fait que l'architecture de l'Union est elle-même passablement complexe, en particulier la dualité de l'Union et de la Communauté, et la structure en piliers. Cette question est maintenant traitée dans le groupe de travail de la Convention sur la personnalité juridique.

II. — SIMPLIFICATION ET MODERNISATION DES TEXTES DES TRAITÉS

Un premier pas dans le sens d'une simplification des textes des traités a été accompli par le traité d'Amsterdam². Cette simplification consista pour l'essentiel à supprimer les dispositions obsolètes ou caduques des trois traités communautaires, ainsi que de leurs annexes et protocoles³. Nonobstant certaines adaptations rédactionnelles, l'ensemble de l'opération s'est effectuée "à droit constant", c'est à dire sans changer le contenu juridique des traités et sans toucher à l'acquis communautaire⁴. Au total, pour ne considérer que le TCE, celui-ci a été allégé d'une cinquantaine d'articles, ainsi que d'une dizaine de protocoles et annexes, tandis qu'une autre cinquantaine de dispositions ont été partiellement supprimées ou remaniées. Au terme de cette opération, le TCE a fait l'objet d'une nouvelle numérotation afin d'en faciliter la consultation. Le TUE, dont les titres V et VI ont été profondément remaniés, a également été renuméroté. Un tableau d'équivalence entre l'ancienne et la nouvelle numérotation a été annexé au traité d'Amsterdam.

¹. La déclaration de Laeken se réfère à un "Traité de base" ("Basic Treaty").

². Deuxième partie du traité d'Amsterdam (articles 6 à 11).

³. Dans la plupart des cas, il s'agissait de dispositions expirant à la fin de la période de transition ou autres délais, ou encore de dispositions dépassées par les faits.

⁴. V. l'article 10 du traité d'Amsterdam.

Bien que l'opération de simplification d'Amsterdam ait rendu les traités plus lisibles et plus accessibles aux praticiens et citoyens, il semble possible d'aller plus loin dans cette démarche. Plusieurs membres de la Convention ont déjà fait part de leur volonté de simplifier le langage des traités. En outre, bon nombre de dispositions laissent quelque peu à désirer quant à leur qualité rédactionnelle, notamment lorsqu'elles s'étirent en longueur ou s'encombrent de références croisées¹. Le style des textes qui se sont succédés au fil des années souffre aussi souvent d'un manque d'homogénéité. Enfin, bon nombre des dispositions des traités, datant parfois des traités originels, sont quelque peu dépassées dans leur formulation par l'évolution des politiques, par la pratique des institutions, ou encore par les développements jurisprudentiels.

Une telle modernisation des textes constitue assurément un tâche ambitieuse et contraignante². Elle est aussi délicate dans la mesure où les textes des traités sont souvent le résultat de compromis politiques difficiles, lesquels n'aboutissent parfois qu'au prix de quelque ambiguïté (Il en va particulièrement ainsi en ce qui concerne les clauses attributives de compétence). Il convient aussi d'éviter de ne pas remettre en cause par accident, au cours de l'opération de simplification, certains aspects de l'ordre juridique tel qu'il a été développé par la Cour de justice lorsqu'elle interprète les textes des traités.

La simplification des traités recouvre par ailleurs une autre dimension, à savoir la rationalisation et la généralisation des procédures de décision, ainsi que l'établissement d'une typologie systématique des actes ou instruments. Cette problématique, qui a fait l'objet de notes particulières du secrétariat de la Convention³, constitue un des thèmes importants de la Convention. Elle dépasse assurément la simplification des textes "à droit constant".

¹ V. par exemple l'article 61 du TCE :

" Afin de mettre en place progressivement un espace de liberté, de sécurité et de justice, le Conseil arrête:

a) dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, des mesures visant à assurer la libre circulation des personnes conformément à l'article 14, en liaison avec des mesures d'accompagnement directement liées à cette libre circulation et concernant les contrôles aux frontières extérieures, l'asile et l'immigration, conformément à l'article 62, points 2) et 3), et à l'article 63, point 1), sous a), et point 2), sous a), ainsi que de mesures visant à prévenir et à combattre la criminalité, conformément à l'article 31, point e), du traité sur l'Union européenne; "

² . On notera à cet égard qu'une étude intéressante a déjà été effectuée dans le passé, laquelle vise principalement à consolider, voire extrapoler, l'acquis jurisprudentiel constitutionnel, (version du TCE publiée dans *European Law Review*, 1997, par le *Centre for European Legal Studies* (Cambridge, Faculty of Law).

³ . CONV 162/02 et CONV 216/02.

III. — CODIFICATION DES TRAITÉS

Une des sources de complexité du droit primaire provient du fait que les traités communautaires originels, tout comme le traité de Maastricht sur l'Union européenne, ont été modifiés à de nombreuses reprises par des traités de révision successifs. A l'heure actuelle, il est pratiquement devenu impossible pour un praticien de travailler avec tous ces traités, lesquels sont pourtant les seuls à être dotés d'une valeur authentique. Cette situation provient du fait que les traités n'ont jamais été "*codifiés*", c'est à dire qu'ils n'ont jamais été remplacés par un nouveau document qui intègre le contenu originel et les modifications successives des traités, et qui de la sorte abroge les textes antérieurs ¹.

Le *Recueil des traités* publie périodiquement une version "*consolidée*" des divers traités constitutifs, c'est à dire un texte qui intègre toutes les modifications successives, mais qui ne remplace pas les traités antérieurs. Comme il l'indique lui-même, le *Recueil des traités* ne constitue qu'un "outil de documentation qui n'engage pas la responsabilité des institutions". Il n'a donc pas de valeur authentique. On observera de même que les versions consolidées du TUE et du TCE, jointes à l'acte final du traité d'Amsterdam, ont été présentées seulement "à titre illustratif" ². Les traités originels et de révision demeurent donc encore les seuls à l'heure actuelle à jouir d'une valeur authentique.

¹. Dans le cadre de la législation communautaire, on distingue différentes opérations visant à réorganiser les textes. *Mutatis mutandis* ces distinctions peuvent également s'appliquer aux traités. La *consolidation* consiste à intégrer dans un acte toutes ses modifications successives. Tous les textes antérieurs restent en vigueur dès lors que l'acte consolidé n'a pas en soi de valeur juridique. Au contraire, la *codification* vise à abroger l'acte initial et toutes ses modifications successives en conférant une valeur juridique au nouvel acte qui intègre toutes les modifications. On parle aussi de *refonte* de textes juridiques lorsque l'opération de codification est concomitante à de nouvelles modifications. Quant à la *fusion* de textes, elle vise à fondre deux actes originels distincts (et les éventuelles modifications successives) en un nouvel acte qui remplace tous les textes antérieurs.

². Ces versions consolidées intègrent aussi bien les nouvelles modifications de fond que l'opération de simplification des textes et la nouvelle numérotation de ceux-ci. A cette occasion, tous les protocoles ont été répertoriés et ont fait l'objet d'une classification en fonction du, ou des, traité(s) auxquels ils sont annexés, bien que certaines difficultés subsistent en la matière, notamment en ce qui concerne la numérotation officielle de ces protocoles (v. Annexe I).

En conférant une valeur juridique aux versions consolidées de ces deux traités principaux, ce qui reviendrait à les codifier, on pourrait abroger tous les traités originels et de révision successifs. Une telle opération simplifierait radicalement le droit primaire de l'Union. La sécurité juridique serait également renforcée dès lors que les praticiens se référeraient à des textes authentiques. Une telle codification pourrait avoir lieu quelles que soient, au demeurant, les orientations retenues par la Convention en ce qui concerne le réaménagement des traités (fusion, traité fondamental). En réalité, pour bon nombre de ces orientations, l'effet de codification résulte nécessairement du réaménagement des traités (v. *infra*).

Toutefois, une telle opération de codification, bien qu'elle se réduise à reproduire la situation juridique en cours, n'est pas insignifiante car elle requiert de soumettre les traités consolidés à une nouvelle ratification des États membres. Cette question s'est avérée politiquement très délicate lors des dernières Conférences intergouvernementales.

L'on remarquera néanmoins que certains cas de codification ponctuelle, et même de refonte, ont déjà eu lieu et pourraient éventuellement servir de modèle dans d'autres cas¹. L'exemple le plus récent figure dans le projet de traité de Nice soumis à la ratification des États membres : celui-ci comprend une refonte du protocole sur le statut de la Cour de justice qui intègre les réformes effectuées lors de la Conférence intergouvernementale.

IV. — FUSION DES TRAITÉS

Une autre source de complexité du droit primaire provient de la multiplicité des traités constitutifs concernant les Communautés et l'Union européenne. Le Traité sur l'Union européenne (dit "traité de Maastricht") comporte une difficulté particulière dans la mesure où il se superpose aux traités

¹. Ainsi, la Convention du 25 mars 1957 relative à certaines institutions communes aux Communautés européennes (Assemblée et Cour de justice uniques) et le traité du 8 avril 1965 instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes ont été abrogés. Leurs dispositions qui sont toujours en vigueur ont été simplifiées, synthétisées et regroupées dans l'article 9 du traité d'Amsterdam, et ont dès lors été soumises sous cette forme à une nouvelle ratification des États membres. V. aussi la reproduction dans l'article 190 du TCE des articles 1, 2 et 3, paragraphe 1 de l'Acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision du Conseil du 20 septembre 1976.

communautaires, de la même façon que l'Union se superpose aux Communautés. En particulier, le TUE combine des dispositions nouvelles concernant la nouvelle entité, la PESC et la JAI, avec un ensemble de dispositions qui modifient les trois traités communautaires¹.

Dès lors, au-delà de la codification des traités originels pris individuellement, la simplification des traités peut comporter une autre opération consistant à les fusionner dans un nouveau document unique, sans en modifier la substance. Un tel exercice a fait l'objet de plusieurs tentatives dans le passé². Lors de la CIG conduisant au traité d'Amsterdam, un groupe d'experts a entrepris, en marge de l'opération de simplification des textes, de fusionner les traités. Ces travaux n'ont pas abouti, mais le secrétariat général du Conseil a pu les achever, et les a rendus publics "*à titre d'exemple d'une consolidation éventuelle des traités, en application de la déclaration n° 42 du traité d'Amsterdam*"³.

Ce sont en fait deux modèles de fusion des traités qui ont été présentés par le secrétariat général, conformément aux deux hypothèses de travail retenues par le groupe d'experts, l'un concernant le TUE et les trois traités communautaires⁴, l'autre se limitant aux seuls TUE et le TCE. Dans les deux cas, une telle fusion s'opère en principe à "droit constant"⁵, sans modifier l'acquis, en respectant la situation juridique présente, en particulier la distinction entre l'Union et la Communauté, ainsi que la structure en piliers établie par le traité de Maastricht. C'est pourquoi la structure de ce projet de nouveau traité, divisé en livres, s'aligne sur la structure du TUE actuel : les textes consolidés du TCE remplacent les trois articles du TUE qui modifient les traités communautaires, et s'insèrent au sein de la structure de la version consolidée du TUE.

¹. Articles 8 à 10 du TUE. L'Acte Unique de 1986 procédait déjà de la sorte, en établissant à côté du système communautaire une "coopération politique".

². Par exemple, Institut universitaire européen (RSCAS), *Version unifiée et simplifiée des traités régissant l'Union européenne et les Communautés européennes*, Document de travail W-9, Parlement européen (Direction générale des études), Série Affaires juridiques, 1996. Sur ces différentes tentatives, v. Ch. Schmid, *Ways out of the Maquis Communautaire - On Simplification and Consolidation and the need for a Restatement of European Primary Law*, EUI, working paper RSC n° 99/6 (http://www.iue.it/RSC/Publications/99_6t.htm#15).

³. Version consolidée des traités (Vol. I et II), Doc. SN 1845/00 et 1846/00.

⁴. Dans cette hypothèse, les personnalités juridiques des trois communautés seraient également fusionnées (conformément à l'objectif déjà indiqué dans le préambule du traité de fusion de 1965), la Communauté européenne succédant alors aux deux autres. De la sorte, les dispositions identiques ou analogues des traités communautaires seraient fusionnées, ce qui permettrait d'alléger le traité CEEA de plus d'une centaine de dispositions, et plus d'une soixantaine pour le traité CECA. En outre, afin de ne pas encombrer le traité unique, les dispositions matérielles propres à ces deux traités auraient été transférées dans deux protocoles sectoriels. Ceci dit, la fusion des dispositions des traités communautaires, et l'articulation avec les deux protocoles ont parfois soulevé des questions délicates, nécessitant sans doute des choix politiques.

⁵. V. les Clauses 356 et 357.

Le nouveau document fait l'objet d'une renumérotation en continu (environ 360 Clauses), et est précédé d'un préambule résultant de la fusion des préambules du TUE et du TCE. Le nouveau traité s'intitule "version fusionnée" des traités en question, et se présente dès lors comme suit :

Préambule

Livre I : Dispositions communes (articles 1 à 7 du TUE)

Livre II : La Communauté européenne (articles 1 à 311 du TCE)

Livre III : Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune (articles 11 à 28 du TUE)

Livre IV : Dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale (articles 29 à 42 du TUE)

Livre V : Dispositions sur la coopération renforcée (articles 43 à 45 du TUE)

Livre VI : Dispositions finales (articles 46 à 53 du TUE)

Annexes et protocoles ¹

On remarquera par ailleurs que le livre II fait l'objet d'une certaine restructuration, en rehaussant les dispositions institutionnelles du TCE (ou communes aux Communautés) à la suite des principes et de la citoyenneté, et aussi en regroupant dans une section unique les dispositions relatives aux relations extérieures de la Communauté. Il s'agit en l'occurrence d'un exemple de restructuration possible du TCE, indépendamment de toute opération de fusion.

Les travaux n'aboutirent pas, une des raisons étant que le nouveau traité de fusion eut dû être soumis à la ratification des États membres, comme pour un traité codifié. En effet, certains ne désiraient pas qu'à cette occasion, on rouvre le débat sur des choses acquises, le traité CEEA faisant à cet égard l'objet d'une sensibilité particulière. D'autres craignaient que les modifications de fond effectuées par le traité d'Amsterdam n'apparaissent pas assez clairement dans un texte codifié ou de fusion. Une autre difficulté liée à cette opération fut qu'elle comportait l'abrogation de tous les traités originels et de révision successifs. Outre la dimension symbolique de cette abrogation, certains craignaient, bien qu'elle fut menée en principe à droit constant, que le fait même de la fusion comporte dans le futur des conséquences juridiques inattendues.

¹ . Dans le modèle de fusion des quatre traités, un Protocole 1 sur le charbon et l'acier et un Protocole 2 sur l'énergie atomique sont intégrés dans cette partie.

Par ailleurs, d'autres estimaient que les résultats obtenus par une telle fusion des traités demeuraient peu satisfaisants et ne justifiaient pas de soumettre le produit à une nouvelle ratification. En particulier, le maintien de deux entités, l'Union et la Communauté, ainsi que le strict respect de la structure en piliers limitent les possibilités de restructuration thématique du traité unique.

V. — ÉLABORER UN TRAITÉ FONDAMENTAL

Quelle que soit la formule retenue pour fusionner les traités, le résultat demeure volumineux et relativement complexe dont la valeur ajoutée, jugeront certains, n'est pas à la hauteur des attentes actuelles. En tout état de cause, la déclaration de Laeken pose la question, dans le cadre d'une opération plus large de "réaménagement" des traités, de "*faire une distinction entre un traité de base et les autres dispositions des traités*", et de faire correspondre à cette distinction des "*procédures de modification et de ratification*" différentes. Les premiers échanges de vue au sein de la Convention ont confirmé que le produit final des travaux de la Convention pourrait comporter la rédaction d'un nouveau traité "fondamental", ou "constitutionnel", ou encore d'une constitution¹.

L'idée de doter l'Union européenne d'un "traité de base" n'est pas nouvelle. Le Parlement européen s'y est essayé à deux reprises. La première fois en 1984 sous l'égide d'Altiero Spinelli, un projet de "traité instituant l'Union européenne" qui préfigurait largement ce que devint le traité de Maastricht huit ans plus tard ; une seconde fois en 1994, un projet de "Constitution de l'Union européenne"². L'idée a également germé en dehors des cercles institutionnels³. Plus récemment, l'Institut

¹ . V. aussi plus particulièrement les contributions présentées par M. H. Haenel (CONV 12/02), M. A. Duff (CONV 22/02 et 57/02), M. E. Teufel (CONV 23/02), M. J. Trzcinski (CONV 34/02) et M. K. Hänsch et Mme P. Berès (CONV 63/03).

² . Également connu sous le nom de Fernand Herman, le rapporteur de la commission institutionnelle.

³ . European Constitutional Group, *A proposal for a European Constitution*, publié par le European Policy Forum, London, 1993. *The Economist*, 18 October 2000.

universitaire européen de Florence a effectué une étude de faisabilité pour la Commission européenne sur la réorganisation des traités¹. Cette étude, qui s'inscrivait dans la perspective du rapport du groupe des Sages du 18 octobre 1999 sur les réformes institutionnelles, a retenu l'attention dans la mesure où elle présentait un modèle de traité fondamental issu d'un réaménagement des traités en vigueur, en respectant au mieux la situation juridique actuelle ("à droit constant")².

Tous ces projets représentent autant de modèles dont pourraient s'inspirer les travaux de la Convention si elle s'oriente dans la voie d'élaborer un traité fondamental. En toute hypothèse, il conviendra pour l'essentiel d'aborder deux questions : d'une part déterminer la forme et le contenu du traité fondamental, et d'autre part, sa relation avec les traités actuels. Ces deux questions ne sont d'ailleurs pas totalement indépendantes l'une de l'autre. Ensuite, on peut se poser la question de la différenciation éventuelle des procédures de révision des traités.

A. STRUCTURE ET CONTENU DU TRAITÉ FONDAMENTAL

L'élaboration d'un traité fondamental requiert d'identifier les dispositions que l'on considère comme les plus importantes pour y figurer. Une telle sélection implique en effet des choix politiques parfois difficiles. Certains sujets comme les fondements et principes de l'Union, les droits fondamentaux et la citoyenneté, certaines dispositions institutionnelles et les dispositions finales classiques ne devraient pas soulever beaucoup de problèmes. D'autres en revanche qui ont trait notamment aux

¹. V. les références aux rapports de Florence dans le document CONV 8/02, ANNEXE 1, p. 3 (sur internet : <http://www.iue.it/RSC/Treaties.html>), ainsi que la Communication de la Commission du 12 juillet 2000, *Un traité fondamental pour l'Union européenne*, COM (2000) 434 final. Comp. le modèle présenté par *Bertelsmann Group for Policy Research at the Center for Applied Policy Research*, *A Basic Treaty for the European Union*, (<http://www.cap.uni-muenchen.de/>).

². Le point de départ de l'étude de Florence sur la réorganisation des traités revient à constater que la matière constitutionnelle existe déjà dans les traités actuels. Comme cette matière constitutionnelle est quelque peu "noyée" dans la multitude des dispositions des traités, l'Institut de Florence s'est précisément attaché à regrouper et à restructurer de façon cohérente dans un nouveau traité fondamental les dispositions de nature constitutionnelle éparpillées dans les principaux traités en vigueur (à savoir le TUE et le TCE), en se contraignant dans la mesure du possible à ne pas en modifier la substance, en particulier en ce qui concerne la structure en pilier. Dans la mesure où il tente d'identifier la matière constitutionnelle actuelle, le modèle présenté pourrait constituer un point de référence utile aux travaux de la Convention.

objectifs ou aux clauses attributives de compétence risquent de s'avérer plus délicats. Enfin, il convient de garder à l'esprit la correspondance éventuelle (mais non nécessaire) entre l'élaboration d'un traité fondamental et la différenciation des procédures de révision (v. *infra*).

Au regard de l'évolution des traités relatifs à l'Union européenne et des travaux de la Convention en cours, on peut déjà tenter, *in abstracto*, de tracer quelques pistes pour déterminer le contenu du traité fondamental¹.

- *Préambule* :

Les traités concernant l'Union européenne ont une longue tradition de se faire précéder par des préambules dont on a souvent relevé l'importance politique et une certaine emphase du style. Il serait utile que l'ensemble des citoyens puissent être en mesure de lire aisément un nouveau préambule rédigé de manière synthétique et simple².

- *Nature, architecture, valeurs de l'Union* :

Certaines dispositions initiales ("communes") du TUE concernent la nature de l'Union, son architecture institutionnelle générale, et les valeurs essentielles qu'elle se veut d'incarner, en particulier l'importance primordiale des principes démocratiques. Les dispositions sur l'architecture devront notamment prendre en compte les résultats du groupe de travail qui examine les implications d'une reconnaissance explicite pour l'Union d'une personnalité juridique unique.

¹. Le modèle de traité fondamental présenté par l'Institut de Florence comporte des *clauses* (70 ou 90 selon la version) qui sont toutes intitulées en fonction du sujet traité. Sa structure se présente comme suit:

- Préambule
- Titre I : Fondements de l'Union
- Titre II : Droits fondamentaux
- Titre III : Citoyenneté de l'Union
- Titre IV : Objectifs et actions (activités ou politiques) de l'Union
- Titre V : Dispositions institutionnelles
- Titre VI : Dispositions financières
- Titre VII : Dispositions sur la coopération renforcée
- Titre VIII : Dispositions finales
- Protocoles spéciaux annexés au traité fondamental
 - Politique étrangère et de sécurité commune
 - Coopération policière et judiciaire en matière pénale

². On pourrait également prendre en considération le préambule de la charte des droits fondamentaux qui dépasse les droits fondamentaux en tant que tels en se référant de façon plus générale au processus

- La citoyenneté et les droits des citoyens de l'Union:

Un certain nombre de dispositions actuelles du TUE et du TCE ont déjà trait aux droits fondamentaux¹ ou aux droits des citoyens de l'Union². En outre, la Convention est amenée à se prononcer sur l'opportunité d'intégrer la charte des droits fondamentaux dans les traités (ou le traité fondamental), ainsi que sur les options techniques d'une telle intégration; la question est actuellement examinée dans un groupe de travail. On pourrait également prévoir une disposition qui définisse la citoyenneté de l'Union.

- Les objectifs généraux de l'Union

Une caractéristique fondamentale de l'intégration européenne est l'approche téléologique, ou fonctionnelle : les Communautés, puis l'Union, ont été créées pour accomplir des objectifs généraux, mais déterminés³. La formulation de ces objectifs s'inscrit dans ceux figurant déjà dans les préambules.

- Les institutions de l'Union, les procédures de décision, et typologie des instruments d'action :

La façon dont cette thématique sera exposée dans le traité fondamental dépendra des résultats du groupe de travail sur la simplification des procédures et instruments, et des futurs débats de la Convention sur les institutions. Sur ce sujet, la méthode la plus proche des traités actuels serait de consacrer dans le traité fondamental des sections spécifiques pour chaque institution de l'Union⁴.

d'intégration.

¹ . V. par exemple l'article 6, § 2 du TUE, et les articles 3, § 2, et 13 du TCE.

² . Deuxième partie du TCE. V. aussi éventuellement l'article 12 et 255, § 1 du TCE.

³ . Article 2 du TUE, articles 2 et 4 du TCE.

⁴ . Dans le modèle de Florence, les dispositions figurant dans le traité fondamental ont trait, pour l'essentiel, à la composition des institutions (au regard de leur représentativité), à leurs fonctions (selon le pilier où elles agissent), et le cas échéant à leurs procédures de vote interne. Les autres dispositions touchant au fonctionnement interne des institutions n'y ont donc pas trouvé place. Elles pourraient être regroupées dans un statut propre à chaque institution, à l'instar du statut de la Cour de justice, tout en ayant à l'esprit celles qui figurent déjà dans les règlements intérieurs de chacune des institutions.

- Politiques et compétences de l'Union :

Les relations entre l'Union et ses États membres font déjà l'objet, dans les traités ou la jurisprudence de la Cour, d'un certain nombre de principes qui pourraient figurer dans un traité fondamental : principe d'attribution des compétences, principes de subsidiarité et de proportionnalité pour l'exercice des compétences, principe de coopération loyale, principes généraux de la coopération renforcée, principes de primauté et d'applicabilité directe des règles de l'Union, etc.

En ce qui concerne la délimitation des compétences à proprement parler, il est envisageable de définir dans le traité fondamental les différentes catégories de compétence, et ensuite de répertorier les diverses politiques ou domaines d'action en fonction de ces catégories de compétence¹. Il est également imaginable qu'une section du traité fondamental relative aux procédures ou aux instruments établisse un lien avec ces diverses politiques ou domaines d'action. En revanche, il semble difficile d'intégrer dans le traité fondamental des bases juridiques de compétence à proprement parler. En effet, la "négociation" qui présiderait à la sélection des bases juridiques pourrait s'avérer très difficile, et ce particulièrement dans l'hypothèse où les bases juridiques non reprises dans le traité fondamental feraient l'objet d'une procédure d'amendement simplifiée. Or, l'idée de reprendre dans le traité fondamental toutes les bases juridiques paraît contredire le concept même de traité fondamental.

- Dispositions finales

Les traités actuels contiennent toujours un certain nombre de dispositions finales, notamment sur l'adhésion de nouveaux membres, l'entrée en vigueur, la procédure de révision, champ d'application temporel et spatial du traité, versions linguistiques authentiques, etc. Parmi ces dispositions, pourraient être insérées des dispositions définissant la procédure qui permettrait à un Etat membre de ne plus être membre de l'Union.

¹ . On observera à cet égard que l'article 3 du TCE énonce déjà de façon succincte les différents domaines d'action de la Communauté, lesquels correspondent aux différents chapitres (ou à des sections) du TCE relatifs aux politiques, et donnent une première indication quant la nature de l'action.

B. ARTICULATION DU TRAITÉ FONDAMENTAL AVEC LES TRAITÉS ACTUELS

Il est évident que certaines orientations relatives au contenu, en particulier la référence plus ou moins étroite aux textes en vigueur et le degré plus ou moins élevé de détail, ne sont pas sans incidence sur la façon d'articuler le traité fondamental avec les traités actuellement en vigueur. Cette question dépendra aussi de l'ampleur des réformes de substance suggérées par la Convention.

Néanmoins, d'une façon générale, *deux approches* - qui peuvent connaître des variantes - sont envisageables pour articuler les textes. Quelle que soit l'approche retenue, il convient de poser la question de la hiérarchie éventuelle entre le traité fondamental et les autres traités.

1ère approche : Un traité fondamental dans le cadre d'un réaménagement et d'une simplification des traités actuels

La première approche consiste à inscrire ce traité fondamental dans une opération plus large de réaménagement et de simplification des traités principaux en vigueur, à savoir la fusion et la restructuration du TUE et du TCE actuels¹.

Plusieurs variantes sont possibles en ce qui concerne le sort des textes qui ne figurent pas dans le traité fondamental et qui composent la "seconde partie" de l'opération. Il peut s'agir :

¹ . La question reste ouverte en ce qui concerne le traité Euratom (TCEEA)

- a) soit d'un deuxième traité distinct,
- b) soit d'une deuxième partie d'un traité unique, la partie fondamentale constituant la première partie¹,
- c) soit d'un ensemble de protocoles "spéciaux" annexés au traité fondamental.

Quelle que soit la variante retenue, les textes des traités actuels seraient fusionnés et restructurés aussi bien dans le traité fondamental que dans la "seconde partie".

Dès lors que le nouveau produit remplacerait les traités originels et de révision successifs (du moins en ce qui concerne le TUE et le TCE), l'ensemble devrait être soumis à une procédure ratification. Pour cette raison, avant de s'engager dans une telle voie, il convient de garder à l'esprit les préoccupations de ceux qui sont réticents à soumettre à une nouvelle ratification des textes éventuellement déjà acquis. Toutefois, compte tenu du nouveau contexte et de l'importance des réformes envisagées, la démarche d'une nouvelle procédure de ratification pour l'ensemble des "deux parties" aurait pour effet de solliciter l'adhésion des États membres et de leurs citoyens au futur projet européen. Elle permettrait en outre de rendre les Traités plus lisibles aux yeux des citoyens, ce qui est un des objectifs majeurs des travaux de la Convention.

¹. Cette approche est notamment suggérée par l'étude de Florence. L'idée centrale revient en effet à ce que le nouveau *Traité fondamental de l'Union* remplace totalement le *Traité sur l'Union européenne* actuel. Cette opération est possible par le fait qu'un tel traité fondamental posséderait, à l'instar du TUE actuel, les mêmes caractéristiques de "traité cadre" qui unifie sous un même "chapeau" les activités communautaires et intergouvernementales. Cette opération est également rendue possible par le fait que toutes les dispositions du TUE non reprises dans le traité fondamental — à savoir une bonne partie des dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune ainsi qu'à la coopération judiciaire et policière (titres V et VI du TUE) — figurent dans deux protocoles spéciaux distincts annexés au traité fondamental¹. Les articles 8, 9 et 10, qui portent des modifications aux trois traités communautaires, seraient quant eux abrogés suite à la fusion de ces traités (ou suite à la caducité dans le cas du TCECA). En ce qui concerne le TCE (ou plus précisément sa version codifiée), il subsisterait dans sa structure actuelle, dépouillé des dispositions transférées (ou réglées) dans le traité fondamental. Mais comme l'indique l'étude, la logique ultime de la démarche consisterait à transformer ce qui reste du TCE en un troisième protocole spécial. Il en résulterait un instrument unique en deux parties, d'une part le traité fondamental, d'autre part les trois protocoles spéciaux correspondant à la matière des trois piliers. *Mutatis mutandis*, un quatrième protocole spécial pourrait couvrir la matière du traité CEEA si l'on décidait d'inclure ce traité dans l'opération de réaménagement. Le nombre de protocoles spéciaux pourrait encore varier si par exemple, le TCE était restructuré en plusieurs protocoles spéciaux thématiques (marché intérieur, UEM, nouvel espace de liberté, sécurité et justice, relations extérieures, autres politiques communes ou complémentaires).

Il convient cependant de se demander si la Convention constitue l'enceinte appropriée pour mener à son terme toute l'opération. Compte tenu du caractère technique de la "seconde partie", la Convention se trouverait face à *deux options* :

- soit elle se concentre uniquement sur l'élaboration du traité fondamental et, pour ce qui est de la "deuxième partie", la Convention la laisse pour une phase ultérieure et adopte un rapport indiquant les implications du traité fondamental sur les textes des traités actuels; ce rapport devrait contenir en outre les grandes lignes quant à l'articulation de la seconde partie avec le traité fondamental et la structure de celle-ci. Cette opération pourrait être effectuée sur la base de ce rapport par un groupe d'experts (composé par les services juridiques des institutions et du secrétariat de la Convention ?), qui travaillerait sous le contrôle politique du Conseil européen, ou de la Présidence ou du Praesidium de la Convention, ou encore de la Convention même. Celle-ci pourrait être appelée à endosser le résultat de ces travaux avant la Conférence intergouvernementale.
- soit la Convention élabore le traité fondamental ainsi que la "deuxième partie"; pour la rédaction de celle-ci, elle chargerait un groupe d'experts (composé par les services juridiques des institutions et du secrétariat de la Convention ?) de procéder en parallèle à l'adaptation technique des dispositions existantes des traités (TUE, TCE et Euratom) avec le nouveau traité fondamental, en ce compris la restructuration des textes subsistant dans la "deuxième partie". Ce groupe d'experts avancerait à la mesure des progrès accomplis par la Convention dans la rédaction du traité fondamental et agirait sur la base de lignes directrices établies par la Convention (ou son Praesidium). A la fin des travaux, tant le traité fondamental que la "deuxième partie" seraient adoptés par la Convention, pratiquement en même temps. Cette approche pourrait cependant soulever certaines difficultés notamment afin de persuader les Conventionnels de ne pas toucher à la substance de certaines politiques (par exemple, agriculture, fonds structurels, budget) ou de rouvrir certaines questions réglées dans les négociations d'adhésion.

2ème approche : un traité fondamental qui se superpose aux traités actuels

La deuxième approche consiste à rédiger un nouveau traité fondamental qui se superpose aux traités actuellement en vigueur. Ces derniers subsisteraient tels quels, ou seraient tout au plus modifiés ponctuellement de façon expresse afin de les adapter au traité fondamental, notamment en abrogeant les dispositions redondantes. De la sorte, le traité fondamental serait élaboré indépendamment de toute fusion et restructuration des traités actuels. Seul ce traité, et le cas échéant les adaptations des traités actuels, seraient soumis à la ratification des États membres.

Cette approche est illustrée par les deux projets du Parlement européen évoqués ci-dessus, les projets Spinelli et Herman, dont la parenté est très proche à ce sujet. Dans les deux projets, les anciens traités subsistent tels quels : ils ne sont ni remplacés ni même expressément adaptés. Ainsi le *traité instituant l'Union européenne* (Spinelli), ou la *Constitution européenne* (Herman), encadrent et se superposent aux traités communautaires (et aussi au TUE dans le second cas)¹.

Compte tenu de l'importance des dispositions qui sont en jeu, nombreux sont ceux qui ont souligné qu'il était très risqué, sur le plan de la sécurité juridique, d'articuler le nouveau document avec les traités et autres actes en vigueur sans adapter expressément ces derniers. En effet, la coexistence de deux systèmes, l'ancien et le nouveau, risque d'être une source de conflit permanent quant à l'éventuelle caducité ou modification implicite des traités actuels par le traité fondamental. Dès lors, si l'approche d'un nouveau traité se superposant aux anciens traités était retenue, il conviendrait à tout le moins qu'elle s'accompagne d'une adaptation concomitante de ces derniers.

¹. V. l'article 7 du projet Spinelli, et l'article 8 du projet Herman. Dans les deux cas, l'articulation avec les traités déjà en vigueur s'effectue en distinguant d'une part "*les dispositions des traités qui concernent leurs buts et leur champ d'application*", et d'autre part "*les autres dispositions des traités*". Les premières font partie du droit de l'Union dans la mesure où elles ne sont pas modifiées par le projet de nouveau traité ou de Constitution. Elles peuvent aussi être adaptées ou modifiées dans le futur en suivant la procédure d'amendement (ou de révision constitutionnelle). Les secondes "*font également partie du droit de l'Union pour autant qu'elles ne soient pas incompatibles*" avec les nouveaux traité/Constitution. Elles peuvent aussi être adaptées ou modifiées dans le futur en suivant la procédure d'adoption des "lois organiques". Dans les deux cas enfin, les actes des Communautés (ou de l'Union) "*continuent à produire leurs effets, pour autant qu'ils ne soient pas incompatibles avec la Constitution (le traité) et tant qu'ils n'ont pas été remplacés par des actes ou des mesures pris par les institutions de l'Union, conformément à leurs compétences respectives*".

Il reste toutefois dans ce cas de figure que la superposition d'un nouveau traité fondamental sur le traité sur l'Union actuel, ou du moins ce qui en subsisterait, aurait pour effet de compliquer l'architecture des traités plutôt que de la simplifier.

3) Question de la hiérarchisation éventuelle du traité fondamental

En dotant l'Union d'un traité fondamental, la question se posera, tôt ou tard, de savoir si les traités subsistant (ou dans le cas d'un réaménagement, les textes restructurés dans la "seconde partie") sont subordonnés ou non au nouveau traité fondamental. En effet, bien que la hiérarchisation de traités ne soit pas un phénomène courant en droit international, la nature constitutionnelle ou fondamentale du nouveau traité conduit à soulever la question. Pour pouvoir l'aborder, il faut préalablement avoir une idée plus concrète quant au contenu du traité fondamental, ainsi qu'aux techniques d'articulation avec les autres textes ou traités en vigueur. On se limitera à ce stade à quelques remarques.

La question ne se pose naturellement que si le traité fondamental ne se prononce pas expressément à ce sujet, soit en vue d'écarter toute hiérarchisation, soit en vue de l'affirmer. La hiérarchisation peut aussi être exprimée sous différentes formes, par exemple en précisant que seule la modification future des textes des traités actuels (le cas échéant, tels qu'ils auront été adaptés ou réaménagés dans la "seconde partie") serait subordonnée au traité fondamental, ces textes étant dans un premier temps réputés conformes au traité fondamental au moment de son entrée en vigueur. De même, les mécanismes de contrôle ou de sanction judiciaire de la subordination hiérarchique au traité fondamental peuvent être plus ou moins développés. En revanche, il semble difficile d'établir une hiérarchisation des traités si celle-ci ne s'accompagne pas d'une différenciation correspondante des procédures de décision pour modifier ceux-ci (v. section suivante).

Ceci étant dit, il semble que la hiérarchisation éventuelle des traités dépende surtout de l'approche générale quant à l'articulation des traités. Si par exemple, les traités actuels demeuraient inchangés (et applicables sous réserve de modifications implicites, d'adaptations ultérieures, ou encore dans la mesure de leur compatibilité avec le traité fondamental), une certaine prédominance du nouveau traité fondamental paraît s'établir, du moins implicitement. Si en revanche, au terme des réformes, les textes du traité fondamental et des autres traités sont coordonnés les uns aux autres de façon expresse, la relation de subordination entre les traités ne s'impose pas nécessairement. Tel serait le cas si les traités actuels étaient adaptés de façon conséquente au nouveau traité fondamental, ou si

celui-ci s'intégrait dans une plus large opération de réaménagement des traités en deux parties (approche de l'étude de Florence¹). Toutefois, même dans ces cas, la relation hiérarchique pourrait, dans un souci de sécurité juridique à long terme, être délibérément établie pour la modifications future des textes. En particulier, une certaine subordination des traités actuels (le cas échéant, tels qu'ils auront été adaptés ou réaménagés dans la "seconde partie") par rapport au traité fondamental pourrait exprimer l'idée qu'ils détaillent les conditions et modalités relativement aux principes exprimés dans le traité fondamental.

VI. — RÉVISER ET DIFFÉRENCIER LES PROCÉDURES D'AMENDEMENT DES TRAITÉS

Quelle que soit l'ampleur des réformes suggérées par la Convention, et quelle que soit l'approche retenue pour l'articulation avec les traités en vigueur, le nouveau traité fondamental, fut-il conçu comme un "Pacte refondateur", s'inscrit dans le cadre d'un prolongement des traités actuels, et devrait donc en principe être adopté en suivant la procédure prescrite à l'article 48 du TUE. Ainsi, le nouveau traité devrait recueillir l'accord de tous les États membres de l'Union au sein d'une Conférence intergouvernementale, et n'entrerait en vigueur qu'après la ratification de tous ceux-ci, *"conformément à leurs règles constitutionnelles respectives"* (approbation des parlements nationaux ou référenda). Ceci n'empêche pas que dans le futur, le traité fondamental et les autres textes ou traités puissent être soumis à une procédure de révision amendée ou différenciée, mais il faudrait pour cela commencer par amender l'article 48 du TUE lui-même ou prévoir des procédures qui y dérogent.

La déclaration de Laeken évoque à cet égard la possibilité de distinguer *"les procédures de modification et de ratification pour le traité de base et les autres dispositions des traités"*.

¹. Dans le rapport de Florence, une relation hiérarchique n'a pas été formellement établie entre le traité fondamental et les autres protocoles spéciaux ou le TCE. Il est vrai qu'en se plaçant dans une perspective de "droit constant", la coordination des textes allait davantage de soi.

L'instauration de procédures d'amendement différentes pour un certain nombre de dispositions des traités n'implique pas nécessairement une relation hiérarchique entre les différents textes des traités¹. A cet égard, on peut déjà observer dans les traités actuels un certain nombre de procédures de révision spéciales (v. *infra*), sans que les dispositions des traités visées par ces procédures ne soient hiérarchiquement subordonnées à la plupart des autres dispositions des traités qui sont soumises à la procédure générale de révision.

De même, la question de la réforme de la procédure de révision des traités peut aussi se poser de façon indépendante de celle du réaménagement des traités ou de celle de l'adoption d'un traité fondamental. Tel fut l'objet du deuxième rapport de l'Institut de Florence sur la réorganisation des traités² : une fois les traités réorganisés, comment les faire évoluer dans le futur ?

Le point de départ du rapport consiste à constater que, dans une Union élargie, le principe d'unanimité et les longues procédures nationales liées à la ratification des traités de révision risquent de paralyser l'Union et d'empêcher les adaptations ultérieures nécessaires. Il est proposé à cet égard de remplacer progressivement les révisions "*de commun accord*" par un vote à une majorité superqualifiée, tout en protégeant la minorité par un certain nombre de garanties institutionnelles. Il est suggéré en outre de s'inspirer des nombreux cas actuels de procédures spéciales de révision "autonomes", c'est à dire qui se caractérisent (notamment) par l'absence du recours aux procédures nationales liées à la ratification³. Ces procédures spéciales, qui renforceraient aussi davantage le rôle des institutions de l'Union, pourraient être étendues ou généralisées à d'autres cas.

¹. En revanche, une telle différenciation des procédures de révision est sans doute nécessaire si l'on instaure ou reconnaît une relation hiérarchique entre le premier et les seconds, on l'a indiqué ci-dessus.

². Institut universitaire européen, *Réformer les procédures de révision des traités*, Deuxième rapport sur la réorganisation des traités de l'Union européenne, novembre 2000.

³. Il en va par exemple ainsi pour modifier le nombre de commissaires (art. 213, alinéa 2 du TCE), ou encore modifier un certain nombre de dispositions relatives au fonctionnement et à l'organisation de la Cour de justice. Le traité de Nice prévoit à cet égard de pouvoir modifier le statut de la Cour de justice, à l'exception de son titre I, selon une procédure au terme de laquelle le Conseil statue à l'unanimité (art. 245, alinéa 2 du TCE). D'autres procédures d'amendement "autonomes" touchent à certains aspects de l'Union économique et monétaire (art. 104, § 14 et 107, § 5 du TCE). D'autres encore visent à étendre le champ d'application de la politique commerciale (art. 133 du TCE), ou à généraliser la procédure de co-décision dans le cadre du titre IV du TCE (art. 67 du TCE).

En outre, compte tenu de l'importance pour les citoyens des sujets abordés par les traités, et de leur dimension politique, le rapport préconise d'accroître l'influence du Parlement européen ainsi que celle des parlements nationaux, du moins dans la phase préparatoire des réformes, notamment en recourant au modèle de la Convention. Une telle participation préalable des parlements nationaux devrait aussi avoir pour effet de faciliter le stade ultérieur des ratifications. De même, lorsqu'on a recours à une procédure spéciale "autonome" de révision, les parlements nationaux devraient avoir la possibilité, sous une forme ou sous une autre, d'intervenir en amont de la procédure de révision, plutôt qu'au stade de la ratification. Ces parlements pourraient-ils être représentés au sein d'une sorte de "Congrès" au niveau européen, avec ou sans parlementaires européens ? Si on envisage, à long terme, l'adoption d'une constitution qui se distingue d'un traité sur le plan de la procédure de révision, une telle procédure impliquant les parlements nationaux pourrait-elle être généralisée ?

TRAITÉS ET ACTES CONNEXES
RELATIFS À L'UNION ET AUX COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Aperçu (non exhaustif) du droit primaire en vigueur

PRINCIPAUX TRAITÉS CONSTITUTIFS ET TRAITÉS DE RÉVISION

- Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier ¹
- Traité instituant la Communauté (économique) européenne et Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique ²
- Acte unique européen ³
- Traité sur l'Union européenne ⁴
- Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes ⁵
- Traité de Nice modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes ⁶

AUTRES TRAITÉS DE RÉVISION

- Convention du 25 mars 1957 relative à certaines institutions communes (Assemblée et Cour de justice unique) ⁷
- Traité du 8 avril 1965 instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes ⁸
- Traité modifiant les traités instituant les Communautés européennes en ce qui concerne le Groenland (signé le 13 mars 1984, entré en vigueur le 1er février 1985) ?
- Traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les Communautés européennes et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes (signé le 22 avril 1970, entré en vigueur le 1er janvier 1971) ?

¹ . Signé le 18 avril 1951, entré en vigueur le 23 juillet 1953; expire le 23 juillet 2002.

² . Signés à Rome le 25 mars 1957, entrés en vigueur le 1er janvier 1958.

³ . Signé à Luxembourg le 17 février 1986, et à La Haye le 28 février 1986, entré en vigueur le 1er janvier 1987.

⁴ . Signé à Maastricht le 7 février 1992, entré en vigueur le 1er novembre 1993.

⁵ . Signé le 2 octobre 1997, entré en vigueur le 1er mai 1999.

⁶ . Signé le 26 février 2001, non encore en vigueur.

⁷ . Abrogée et remplacée par l'article 9 du traité d'Amsterdam.

⁸ . Abrogé et remplacé par l'article 9 du traité d'Amsterdam.

- Traité portant modification de certaines dispositions financières des traités instituant les Communautés européennes et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes (signé le 22 juillet 1975, entré en vigueur le 1er juin 1977) ?

ACTES RELATIFS AUX CONDITIONS D'ADHÉSION ET AUX ADAPTATIONS DES TRAITÉS (ET DÉCISIONS CONNEXES)

- Adhésion aux Communautés européennes du Royaume de Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (1972)
- Adhésion aux Communautés européennes de la République hellénique (1979)
- Adhésion aux Communautés européennes du Royaume d'Espagne et de la République portugaise (1985)
- Adhésion à l'Union européenne de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède (signé le 24 juin 1994, entré en vigueur le 1er janvier 1995)
- Décision du Conseil des Communautés européennes du 1er janvier 1973 portant adaptation des actes relatifs à l'adhésion de nouveaux États membres aux Communautés européennes.
- Décision du Conseil de l'Union européenne du 1er janvier 1995 portant adaptation des instruments relatifs à l'adhésion de nouveaux États membres à l'Union européenne

AUTRES ACTES ET DÉCISIONS CONNEXES : DROIT PRIMAIRE SUPPLÉMENTAIRE OU COMPLÉMENTAIRE ADOPTÉ SELON UNE PROCÉDURE SIMPLIFIÉE

- Décision des représentants des gouvernements des États membres relative à l'installation provisoire de certaines institutions et certains services des Communautés (Décision faite le 8 avril 1965) ¹.
- Acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision du Conseil du 20 septembre 1976 ².
- Décision prise de commun accord des représentants des gouvernements des États membres relative à la fixation de sièges des institutions et de certains organismes et services des Communautés européennes (Décision faite le 12 décembre 1992) ³.
- Décision prise de commun accord des représentants des gouvernements des États membres réunis au niveau des chefs d'États et de gouvernement relative à la fixation des sièges de certains organismes et services des Communautés européennes ainsi que d'Europol (Décision faite le 29 octobre 1993) ⁴.

¹ . Base juridique : article 37 du traité du 8 avril 1965 instituant un Conseil unique et une Commission unique.

² . Base juridique : article 190, § 4 du TCE (ex article 138, § 3) et articles correspondant du TCECA et TCEEA. Adoption par les États membres "conformément à leurs règles constitutionnelles respectives".

³ . Base juridique : article 289 du TCE (ex article 216) et articles correspondant du TCECA et TCEEA.

⁴ . Base juridique : article 289 du TCE (ex article 216) et articles correspondant du TCECA et TCEEA.

- Décision des chefs d'État ou de gouvernement, réunis au sein du Conseil européen, concernant certains problèmes soulevés par le Danemark à propos du traité sur l'Union européenne (Annexe 1 de la partie B des conclusions de la présidence, Conseil européen d'Edimbourg, 11 et 12 décembre 1992)
- Décision du Conseil du 31 octobre 1994 relative au système des ressources propres des Communautés européennes¹

ACTES DE DROIT DÉRIVÉ COMPLÉTANT LE DROIT PRIMAIRE

- Décision du Conseil du 1er janvier 1995 portant fixation de l'ordre de l'exercice des la présidence du Conseil²
- Décision du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission³

TEXTES INTERINSTITUTIONNELS

p.m.

PROTOCOLES⁴

Les traités concernant l'Union européenne sont souvent accompagnés de nombreux protocoles qui ont la même valeur juridique que les traités. Il n'est pas évident de faire un relevé exhaustif des protocoles qui sont actuellement en vigueur, ni d'identifier les traités que ces protocoles accompagnent et ceux auxquels ils sont finalement annexés.

Le traité d'Amsterdam a tenté d'y remettre un peu d'ordre en classifiant les 13 protocoles qui l'accompagnent en quatre catégories, en fonction des traités auxquels ils sont finalement annexés : protocole annexé au TUE, protocoles annexés au TUE et au TCE, protocoles annexés au TUE et aux trois traités communautaires, protocoles annexés au TCE. Ensuite, les versions consolidées du TCE et du TUE (jointes à titre illustratif à l'Acte final du traité d'Amsterdam) ont intégré dans ces catégories⁵ la liste de l'ensemble des protocoles antérieurs toujours en vigueur, essentiellement les 17 protocoles qui accompagnent le traité de Maastricht⁶, mais aussi un certain nombre de protocoles antérieurs, dont les anciens protocoles A et B annexés au traité de Rome⁷. A cette occasion, les protocoles ont été renumérotés de 1 à 34, et la date de leur adoption est indiquée pour en rappeler le traité qui en est l'origine :

¹. Base juridique : article 269 du TCE (ex article 201) et articles correspondant du TCECA et TCEEA. Adoption par les États membres "conformément à leurs règles constitutionnelles respectives".

². Base juridique : Article 203 § 2 du TCE (ex article 146, tel que modifié par l'article 12 de l'acte joint au traité d'adhésion de 1994) et articles correspondant du TCECA et TCEEA.

³. Base juridique : article 202 du TCE (ex article 145). Remplace la décision du 13 juillet 1987.

⁴. Liste présentée par la version consolidée du TCE et du TUE jointe à l'acte final du traité d'Amsterdam.

⁵. Une cinquième catégorie a été créée pour le protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, lequel est annexé aux trois traités communautaires.

⁶. Dont 16 sont annexés au TCE, et 1 au TUE et aux trois traités communautaires.

⁷. Protocole sur les statuts de la Banque européenne d'investissement, et Protocole sur la statut de la Cour de justice des Communautés européennes.

Protocole annexé au traité sur l'Union européenne

- Protocole (n° 1) sur l'article 17 du traité sur l'Union européenne (1997)

Protocoles annexés au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne

- Protocole (n° 2) intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne (1997)
- Protocole (n° 3) sur l'application de certains aspects de l'article 14 du traité instituant la Communauté européenne au Royaume-Uni et à l'Irlande (1997)
- Protocole (n° 4) sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande (1997)
- Protocole (n° 5) sur la position du Danemark (1997)

Protocoles annexés au traité sur l'Union européenne et aux traités instituant la Communauté européenne, la Communauté européenne du charbon et de l'acier et la Communauté européenne de l'énergie atomique

- Protocole (n° 6) annexé au traité sur l'Union européenne et aux traités instituant les Communautés européennes (1992)
- Protocole (n° 7) sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne (1997)
- Protocole (n° 8) sur la fixation des sièges des institutions et de certains organismes et services des Communautés européennes (1997)
- Protocole (n° 9) sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne (1997)

Protocoles annexés au traité instituant la Communauté européenne

- Protocole (n° 10) sur les statuts de la Banque européenne d'investissement (1957) ¹
- Protocole (n° 11) sur le statut de la Cour de justice de la Communauté européenne (1957)
- Protocole (n° 12) concernant l'Italie (1957)
- Protocole (n° 13) relatif aux marchandises originaires et en provenance de certains pays et bénéficiant d'un régime particulier à l'importation dans un des États membres (1957)
- Protocole (n° 14) relatif aux importations dans la Communauté économique européenne de produits pétroliers raffinés aux Antilles néerlandaises (1962)
- Protocole (n° 15) sur le régime particulier applicable au Groenland (1985)
- Protocole (n° 16) sur l'acquisition de biens immobiliers au Danemark (1992)
- Protocole (n° 17) sur l'article 141 du traité instituant la Communauté européenne (1992)
- Protocole (n° 18) sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne (1992)
- Protocole (n° 19) sur les statuts de l'Institut monétaire européen (1992)
- Protocole (n° 20) sur la procédure concernant les déficits excessifs (1992)
- Protocole (n° 21) sur les critères de convergence visés à l'article 121 du traité instituant la Communauté européenne (1992)
- Protocole (n° 22) sur le Danemark (1992)
- Protocole (n° 23) sur le Portugal (1992)
- Protocole (n° 24) sur le passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire (1992)
- Protocole (n° 25) sur certaines dispositions relatives au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (1992)
- Protocole (n° 26) sur certaines dispositions relatives au Danemark (1992)
- Protocole (n° 27) sur la France (1992)

¹ . Le protocole a été modifiée par le protocole n°1 concernant les statuts de la Banque européenne d'investissement, annexé à l'acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités (Adhésion du Danemark, Irlande, Royaume-Uni, 1972), ainsi que par le traité portant certaines modifications du protocole sur les statuts de la Banque européenne d'investissement (1978).

- Protocole (n° 28) sur la cohésion économique et sociale (1992)
- Protocole (n° 29) sur le droit d'asile pour les ressortissants des États membres de l'Union européenne (1997)
- Protocole (n° 30) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (1997)
- Protocole (n° 31) sur les relations extérieures des États membres en ce qui concerne le franchissement des frontières extérieures (1997)
- Protocole (n° 32) sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres (1997)
- Protocole (n° 33) sur la protection et le bien-être des animaux (1997)

Protocole annexé aux traités instituant la Communauté européenne, la Communauté européenne du charbon et de l'acier et la Communauté européenne de l'énergie atomique

- Protocole (n° 34) sur les privilèges et immunités des Communautés européennes

Une telle renumérotation officieuse a pu apparaître comme une source de confusion par rapport à la numérotation "authentique" des protocoles qui accompagnent le traité de Maastricht (numérotés de 1 à 17). D'ailleurs, le *Recueil des traités* publié par l'Office des publications semble avoir abandonné toute numérotation des protocoles (lesquels ne sont d'ailleurs pas tous repris de façon exhaustive dans la section consacrée à ceux-ci)¹. On notera aussi que selon le *Recueil*, le protocole sur le statut de la Cour de justice est annexé aux trois traités communautaires (et non plus au seul TCE, comme indiqué dans la version consolidée). Le traité de Nice n'a quant à lui pas simplifié les choses sur ce point. Il évoque les "protocoles sur le statut de la Cour de justice annexés au TCE et au TCEEA", lesquels sont remplacés par le "protocole sur le statut de la Cour de justice annexé au TUE, au TCE et au TCEEA". Le cas échéant, celui-ci est applicable dans le cadre du Traité CECA, sans préjudice des articles du "protocole sur le statut de la Cour de justice de la CECA".

DÉCLARATIONS

Les traités relatifs à l'Union européenne sont également souvent accompagnés d'un grand nombre de déclarations communes adoptées au sein des Conférences intergouvernementales. Ces déclarations sont annexées à l'acte final de chacun des traités en question. Le traité de Maastricht en a adopté une trentaine, le traité de d'Amsterdam une cinquantaine, et le traité de Nice une bonne vingtaine. D'autres déclarations unilatérales dont la Conférence prend acte sont également annexées à l'Acte final des traités. Bien que formellement ces déclarations ne soient pas juridiquement obligatoires, elles peuvent avoir une influence dans l'interprétation des traités.

On indiquera par ailleurs d'autres déclarations interprétatives des traités :

- Déclaration du 1er mai 1992 : déclaration des hautes parties contractantes au traité sur l'Union européenne concernant l'interprétation juridique du protocole n° 17 relatif à l'article 40.3.3 de la Constitution irlandaise (protocole n° 6 dans la version consolidée)
- Déclarations du Conseil européen (Déclaration sur la politique sociale, les consommateurs, l'environnement et la répartition des richesses, Déclaration sur la défense), et Déclarations unilatérales du Danemark dont sera assorti l'acte danois de ratification du traité sur l'Union européenne et dont les Onze autres États membres prendront connaissance - (Annexes 2 et 3 de la partie B des conclusions de la présidence, Conseil européen d'Edimbourg, 11 et 12 septembre 1992).
- Déclaration nationale de l'Irlande et déclaration du Conseil européen en prenant acte (Annexes III et IV des conclusions de la présidence du Conseil européen de Séville, 21 et 22 juin 2002).

¹. Union européenne, *Recueil des traités*, Tome 1, Volume 1, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1999, p. 355. Y manquent par exemple les protocoles n° 12 à 15 (renumérotation officieuse des versions).

Extrait de la déclaration de Laeken

La voie vers une Constitution pour les citoyens européens

L'Union européenne fonctionne actuellement avec quatre traités. Les objectifs, les compétences et les instruments politiques de l'Union se trouvent dispersés dans l'ensemble de ces traités. Si l'on veut plus de transparence, une simplification est indispensable.

Quatre séries de questions peuvent être posées à cet égard. La première concerne la simplification des traités actuels sans en changer le contenu. Faut-il revoir la distinction entre l'Union et les Communautés? Que faire de la division en trois piliers?

Il faut ensuite réfléchir à un éventuel réaménagement des traités. Faut-il faire une distinction entre un traité de base et les autres dispositions des traités? Cette distinction doit-elle être concrétisée par une scission des textes? Cela peut-il conduire à faire une distinction entre les procédures de modification et de ratification pour le traité de base et les autres dispositions des traités?

Il faut ensuite se demander si la Charte des droits fondamentaux doit être intégrée dans le traité de base et se poser la question de l'adhésion de la Communauté européenne à la Convention européenne des droits de l'homme.

Se pose enfin la question de savoir si cette simplification et ce réaménagement ne devraient pas conduire à terme à l'adoption d'un texte constitutionnel. Quels devraient être les éléments essentiels d'une telle Constitution ? Les valeurs auxquelles l'Union est attachée, les droits fondamentaux et les devoirs des citoyens, les relations des États membres dans l'Union ?