



La Constitution européenne

*Conférence du
Professeur Catherine SCHNEIDER*



*Saint-Ismier
10 janvier 2005*



Les Grandes Conférences Publiques du Centre d'excellence Jean Monnet de Grenoble
Centre d'études sur la sécurité internationale et les coopérations européennes (CESICE)
Faculté de Droit - Université Pierre-Mendès-France

Ouvrage composé au CESICE
sous la direction du Pr Catherine SCHNEIDER
Maquette et mise en page : Michel PAUL
Impression : Imprimerie des Ecureuils

© CESICE, 2005

La question de l'opportunité de doter le système communautaire d'une constitution n'est pas nouvelle : on retiendra pour mémoire qu'il n'était pas rare avant même la création de l'Union par le traité de Maastricht de 1992 d'utiliser la métaphore constitutionnelle pour évoquer la construction communautaire. Ainsi parlait-on parfois de « la constitution économique de l'Europe communautaire »

De la même manière on doit au Parlement européen au moins 2 projets de constitution européenne en moins de 10 ans en 1984 et en 1994. Le plus connu de ces projets, le projet Spinelli de 1984 du nom du député italien qui l'avait porté, prévoyait déjà la création d'une Union politique qui n'existait pas encore à cette époque et que nombre d'européens appelaient de leurs vœux pour compléter l'Europe des marchands

Aujourd'hui, l'Union européenne relance le débat de la constitutionnalisation de l'Europe communautaire avec un projet d'une tout autre ampleur que celui d'une simple proposition de l'une de ses institutions. Elle propose en effet à ses citoyens un texte qui est le fruit d'un débat constitutionnel élargi qui a duré quelques 18 mois de Mars 2002 à Juillet 2003. Ce texte a été élaboré dans le cadre d'une enceinte qui a été présidée par M. Giscard d'Estaing et sur la composition de laquelle on reviendra. Cette enceinte, qualifiée de l'appellation très symbolique de Convention, a travaillé sur la base d'un mandat très précis que lui avait confié le Conseil européen de Laeken de Décembre 2001. Ce mandat qui visait à réviser les traités qui étaient encore au nombre de 4 à cette époque assignait à cette révision 3 priorités :

- La première priorité était de rendre plus transparent le système de répartition des compétences entre l'Union et ses Etats membres

- La deuxième priorité était de simplifier les instruments de l'Union et notamment ses instruments normatifs

- La troisième priorité était de rendre les Institutions de l'Union plus transparentes et donc plus légitimes.

Chacune de ses priorités s'inscrivait dans un objectif général qui était celui du renforcement du caractère démocratique de l'Union afin de rendre cette dernière plus visible et plus lisible par ses citoyens.

On signalera au passage que le mandat de Laeken n'impliquait pas ipso facto le passage à la constitution pour opérer une telle révision. La convention était laissée seul juge de ce choix qu'elle a rapidement opéré au bout de quelques 6 mois.

Sans doute la présentation simplifiée de cette Constitution européenne dans l'histoire particulièrement riche des traités communautaires relève-t-elle du mythe de Sisyphe. Elle nous ramène en tout cas à l'aphorisme du sage Solon que les Athéniens avaient interrogé sur la meilleure constitution possible : « dites moi -avait-il répondu- dites moi d'abord pour quel peuple et pour quelle époque » C'est dire l'esprit de modestie qui doit nous saisir en la matière et que je me propose de partager avec vous en ramenant nos réflexions communes à 4 questions assez simples sinon simplistes :

- Pourquoi une Constitution pour l'Europe et notamment pourquoi maintenant ?

- Cette constitution qu'est ce que c'est ? C'est bien évidemment un texte sur la nature de laquelle il convient de s'interroger mais c'est aussi et surtout une méthode nouvelle pour réviser les traités

- Cette constitution pour quels résultats ce qui nous amènera à dire quelques mots sur les principales innovations de la révision qu'elle implique

- Enfin pour entrer en vigueur cette constitution doit être ratifiée par les 25 Etats membres ce qui pose naturellement la question des conséquences d'un éventuel refus de ratifier par l'un de ces 25 Etats.



I – Pourquoi une constitution européenne ? Pourquoi une Constitution pour l'Union ?

Au-delà du caractère un peu provocateur de la formule l'interrogation sur le pourquoi peut être ramenée à 3 idées force :

- Parce que le contexte notamment international s'est singulièrement renouvelé.

- Parce que ce contexte renouvelé rend d'autant plus nécessaire de doter l'Union d'un grand dessein politique. Est-il besoin de rappeler la pertinence de l'analyse de J. Delors sur l'histoire de la construction communautaire qui serait comme une bicyclette condamnée à avancer pour ne pas tomber.

- Enfin 3^{ième} idée force parce que une constitution c'est aussi l'occasion pour l'Union d'exercer sa créativité dans l'exploration de la spécificité de son modèle hermaphrodite ni tout à fait organisation internationale ni tout à fait Etat nation.

A/ quelques mots sur le renouvellement du contexte

Durant la guerre froide les Etats européens occidentaux « surprotégés » par un système de sécurité particulièrement performant ont pu conserver des priorités nationales fortes et se nourrir de l'ambition ou de l'illusion selon laquelle ils pouvaient les assumer individuellement. Ainsi la plupart des géopoliticiens considèrent-ils que l'affrontement est ouest n'a pas favorisé la dimension politique de la construction communautaire. Cette dernière se serait pleinement satisfaite de l'Europe des marchands

Le Traite de Maastricht a réalisé le saut qualitatif très important du passage de « l'Europe espace » à « l'Europe puissance ». L'unification économique processus technocratique avait pu se contenter d'une définition abandonnée aux experts selon la méthode Monnet. Tel n'est pas le cas de l'Union politique

inaugurée par Maastricht et qui va se voir de plus en plus souvent interpellée pour son déficit démocratique.

Bien évidemment, au titre du renouvellement du contexte, on ne saurait oublier les développements de la mondialisation caractérisée par l'interdépendance des économies et l'émergence de nouveaux espaces de développement. L'Europe occidentale est de plus en plus concurrencée. Elle reste certes un géant commercial qui peut faire valoir de multiples atouts dont une population active bien formée ou encore des entreprises habituées à la concurrence. Mais elle aussi conduite à s'interroger sur l'avenir de son modèle social englué dans les scléroses héritées des dérives de l'Etat providence . Elle ne s'interdit pas l'espoir, tout au contraire, après l'avoir toiletté d'en faire une véritable alternative à l'horreur économique d'une mondialisation non régulée

Enfin on ne saurait oublier au titre du renouvellement du contexte la désagrégation de l'Empire soviétique et la chute du communisme qui appellent à une recomposition du territoire européen. Surgissent alors des interrogations incontournables sur la place du continent européen dans le système de sécurité collective mais sur l'élargissement de l'Union. Après avoir témoigné d'une grande frilosité qui a fait surgir le spectre d'un nouveau mur fondé sur les inégalités de développement, l'Union a accueilli en mai 2004 dix nouveaux Etats et s'interroge sur l'agenda mais aussi les futurs bénéficiaires de son élargissement. Or gouverner à 25 dans un système conçu il y a maintenant quelques 50 ans pour 6 relève du casse tête. A l'évocation même trop brève du renouvellement du contexte on mesure mieux l'ampleur des défis qui obligent l'UE à méditer sur l'aphorisme du philosophe Cioran qui se plaisait à dire ; » chaque fois que le futur me semble concevable j'ai l'impression d'avoir été visité par la grâce » ce qui nous conduit à l'urgence d'un grand dessein deuxième élément de notre réflexion sur le pourquoi.

B/ L'urgence d'un grand dessein

Ce grand dessein est nécessairement politique car l'Union ne saurait se satisfaire de la vision réductrice d'un grand marché. Il peut être ramené à trois grandes idées force

- la première est celle de l'affirmation de la communauté de valeurs

- la seconde est celle de l'affirmation de son modèle spécifique de développement économique

- la troisième est celle de l'affirmation de l'Union comme véritable acteur du nouvel ordre mondial et de la nécessité de faire reculer l'image obsédante du nain politique

L'affirmation de la communauté de valeurs est très importante. Pour reprendre la jolie formule du Président BRAIBANT : *« l'Europe fonds commun de placement aspire à devenir un fonds commun de valeurs »*. Cette affirmation est également opportune : il s'agit en premier lieu de rappeler aux nouveaux arrivants ce à quoi il s'engagent ; il s'agit en second lieu d'ancrer davantage encore le système de l'Union dans une communauté de valeurs dans laquelle l'Europe des marchands n'avaient pas jugé utile d'ancrer le marché commun dont on ne percevait pas en quoi il pouvait être liberticide. Avec la création de l'Union les Etats ont commencé à s'engager sur la voie d'une communauté de valeurs autre que déclaratoire. On rappellera pour mémoire les apports du traité d'Amsterdam en la matière comme l'introduction explicite de conditions d'adhésion relatives à cette communauté de valeurs ou encore celle de la suspension possible d'un Etat membre en cas de violation

Mais c'est bien évidemment l'adoption par l'UE en décembre 2000, lors du sommet de Nice, de la Charte des droits fondamentaux qui a constitué l'événement majeur de cette montée en puissance de la communauté de valeurs. Ce texte propose un catalogue des droits fondamentaux propre à l'Union organisé en 6 chapitres : dignité, liberté, égalité, solidarité, citoyenneté, justice. On sait

que ce catalogue va assez largement au-delà de celui proposé par la Convention européenne des droits de l'homme adoptée des 1951 sous les auspices du Conseil de L'Europe. A l'inverse de cette dernière en effet le Charte de l'Union couvre les droits économiques et sociaux. Mais on connaît aussi les limites posées en 2000 à cet instrument et dénoncées par la plupart des commentateurs. Les Etats n'ont pas pu incorporer cette charte dans les traités et l'ont par la même privée du formidable atout de la garantie juridictionnelle Voilà pour la communauté de valeurs qui constitue le 1^{er} volet de ce grand dessein de l'union à forte connotation politique. Qu'en est-il du 2^{ème} volet de ce grand dessein ?

Ce deuxième volet du grand dessein intéresse **l'affirmation dans ce contexte particulier de la mondialisation exacerbée, de la spécificité du modèle européen de gouvernement économique.** Certes ce modèle est âprement discuté entre les Etats membres. En témoignent parfaitement « la contestation britannique » (mais qui fait de nombreux émules dans les nouveaux adhérents quelque peu grisés par la découverte du libéralisme) ainsi que les nombreux débats français sur l'avenir du service public à la française. On sait ainsi que le Royaume Uni manifeste une franche hostilité à tout ce qui évoque l'interventionnisme continental, qu'il s'agisse de l'approfondissement du dialogue social ou encore de la coordination au sein de l'UE des politiques de l'emploi. Par ailleurs le gouvernement de Londres est un opposant acharné de toute politique budgétaire communautaire ambitieuse. Enfin lors de l'adoption de la charte des droits fondamentaux, il s'est violemment opposé à l'intégration dans cette dernière des droits économiques et sociaux

Est-ce à dire pour autant que l'affirmation d'un modèle européen de développement économique est vouée à l'échec. Sans doute pour répondre de manière nuancée à cette question peut-on mettre en exergue une certaine spécificité européenne qui résulterait de l'existence sur ces différentes questions d'un

véritable débat alors que certaines sociétés civiles gagnées par un libéralisme exacerbée n'en discuteraient même plus

Enfin le grand dessein c'est aussi- et c'est le troisième volet **la réflexion sur l'avenir de l'Union comme acteur politique véritable dans la société internationale**. Il s'agit de faire reculer l'image obsédante du nain politique comparé au géant économique. Si l'action extérieure n'est pas absente loin de la elle est confrontée à plusieurs handicaps au premier rang desquels on trouve son atomisation, on parle parfois de schizophrénie institutionnelle. Par atomisation on entend l'écartèlement entre une action extérieure économique et commerciale et l'action extérieure de type politique représentée par la coopération dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité. L'atomisation qui est source d'illisibilité pour les partenaires de l'Union pose des problèmes de synergie et de cohérence. Elle contribue beaucoup au mythe de l'impuissance de l'Union. On verra ultérieurement comment la Constitution réalise une réforme fondamentale qui consiste à « fusionner les deux systèmes d'action extérieure, économique et politique »

II – La Constitution européenne qu'est-ce que c'est ?

Pour faire simple et au risque de caricaturer, il s'agit d'un nouvel acte fondateur dont il conviendra d'apprécier la spécificité par rapport à ses prédécesseurs à savoir les traités antérieurs Mais c'est surtout une nouvelle méthode de révision de ces traités qui ont jalonné l'histoire de la construction communautaire

A/ la spécificité du nouvel acte fondateur

Elle peut être appréhendée à partir de 3 remarques :

– On remarquera en premier lieu qu'il s'agit bien toujours d'un traité et non pas d'une constitution : le Vice Président

italien du Présidium M. D'Amato a commenté à sa manière « cet accouchement » : « E un maschio !!! » *c'est un garçon !!!* Et ce pour ironiser sur le fait qu'après avoir beaucoup parlé d'une fille –« la constitution »– on voyait arriver un garçon. La première conséquence inhérente à la nature de traité de ce texte, c'est qu'il ne peut entrer en vigueur que s'il est ratifié par l'ensemble des Etats membres. La seconde conséquence c'est qu'il ne peut être modifié qu'avec le consentement de tous les Etats parties

- On soulignera en second lieu que c'est un acte qui se propose de réunir en un texte unique et donc de fusionner le traité de Rome de 1957 fondateur de la Communauté Européenne (et ses 314 articles) et le traité de Maastricht de 1992 auquel on doit l'Union (et ses 53 articles). Cette réforme réalise deux innovations dont certaines étaient à l'ordre du jour depuis de nombreuses années :

- la première innovation réside dans l'attribution à l'Union de la personnalité juridique dont elle ne disposait pas jusqu'alors contrairement à la Communauté Européenne. Désormais l'Union dispose de la qualité de sujet de l'ordre juridique international et de tous les attributs qui lui sont attachés (droit de conclure des traités de participer à des organisations internationales, de mettre en œuvre des mécanismes de représentation et de légation active et passive.

- la deuxième innovation réside dans la disparition de la configuration en piliers inaugurée par le Traité de Maastricht et selon laquelle les modes d'organisation et de fonctionnement différaient en profondeur d'un pilier à l'autre.

- On précisera en troisième lieu que ce texte désormais unifié se présente en quatre parties distinctes :

- la première partie est un texte court de 60 articles précédé d'un préambule où les principes fondamentaux sont abordés à partir de l'éclairage habituel des constitutions : définition et objectifs de l'Union, la citoyenneté, le système distributif de compétences, les institutions, l'appartenance à

l'Union et l'innovation majeure que constitue le retrait possible de l'Union (article I 60 du traité) ;

- la deuxième partie de 54 articles est constituée par la charte de droits fondamentaux adoptée en 2000 et qui, cette fois-ci est intégrée dans le traité. Une telle intégration lui confère désormais force obligatoire et valeur de symbole comparable à une véritable déclaration communautaire des droits de l'homme et du citoyen.

Si l'on additionne ces deux parties on voit que l'on est assez proche d'une constitution nationale du point de vue de son contenu matériel, organisation des pouvoirs et garantis des droits fondamentaux de la personne.

Restent les deux autres parties dont la troisième, la plus dense composée de quelques 321 articles, régit dans le détail les politiques et le fonctionnement de l'Union. La quatrième partie très courte avec ses 11 articles intéresse des dispositions finales très classiques en matière de traités internationaux. On signalera néanmoins l'importance de l'article IV 443 relatif à la révision du traité constitutionnel et qui en maintenant le mécanisme de la Conférence intergouvernementale laisse subsister le « verrou » de l'unanimité pour la révision du nouvel acte fondateur. Tout au plus soulignera-t-on le « le bémol » résultant de la constitutionnalisation du procédé de la Convention pour la dite révision. Il s'agit en la matière de renforcer la légitimité démocratique des peuples et de faire en sorte d'arracher la révision au seul monopole des gouvernements

B/ La Constitution nouvelle méthode pour la révision et l'Approfondissement de l'Union

Cette Constitution a en effet été préparée dans le cadre d'une Convention présidée par Monsieur Valéry Giscard d'Estaing et dont les travaux qui ont abouti à un projet de Constitution ont duré de Février 2002 à Juillet 2003. Il s'agit d'une enceinte de

105 membres dont la composition tendait à synthétiser les deux sources de légitimité, celle des Etats et celle des peuples. Les 15 Etats membres mais aussi les 13 pays candidats ont désigné chacun un représentant. Quant aux peuples leur représentation a été assurée tant par le Parlement européen qui a désigné 16 délégués que par les parlements nationaux qui ont pu chacun désigner 2 délégués. Certains commentateurs n'ont pas manqué de souligner que par sa quête de légitimité dans sa composition la Convention n'était pas loin de rappeler une assemblée constituante.

Pour guider les débats de la Convention un Présidium a été constitué composé de 13 personnalités parmi lesquelles on trouvait deux Vice Présidents l'italien Monsieur Amato et le belge Monsieur Dehaene. Le Présidium était assisté d'un secrétariat. Enfin conformément à la tradition inaugurée par la première Convention constituée pour l'élaboration de la Charte de droits fondamentaux, le principe de transparence absolue des travaux a été appliqué : a été ainsi créé un site Internet spécifique qui a mis en ligne les contributions des conventionnels, les compte rendu des débats, les rapports des groupes de travail et les textes débattus (<http://www.européan-convention.eu.int>)

C'est le 18 juillet 2003 que la Convention a transmis au Conseil européen de Rome son texte qui a servi de base à la conférence intergouvernementale composée des 25 Etats membres auxquels ont été associés les 3 candidats (Bulgarie, Roumanie et Turquie). La CIG s'est ouverte en octobre 2003 : elle s'est réunie à plusieurs reprises et après 8 mois de négociation et quelques péripéties, le Conseil européen de Bruxelles des 17 et 18 juin 2004 a pu officialiser l'accord intervenu entre tous les gouvernements et c'est le 23 octobre qu'est intervenue la signature officielle de ce nouveau traité : c'est ce texte qui sera soumis à la ratification des 25 Etats membres... Vient alors la question du contenu de ce texte qui a rassemblé le consensus de ces 25 Etats.

III – La Constitution, pour quels résultats ?

C'est un peu la quadrature du cercle que de devoir présenter le contenu d'un texte aussi dense...Je vous proposerai de l'évoquer de manière simplifiée et sous l'éclairage particulier des nouveautés qu'il propose par rapport aux traités antérieurs, Traité de Rome pour la Communauté et traité de Maastricht pour l'Union. Ces nouveautés intéressent les valeurs et les objectifs, la citoyenneté et les droits fondamentaux, le nouveau système distributif de compétence entre l'Union et les Etats, les Institutions et leur mode de fonctionnement et pour finir la simplification des instruments et la nouvelle typologie des actes de l'Union

A/ les innovations touchant aux valeurs et aux objectifs

- **les valeurs sont explicitées** ce qui est important pour la mise en œuvre d'un grand principe nouvellement affirmé à savoir l'ouverture de l'Union à tous les Etats européens qui respecteraient ces valeurs et s'engageraient à les promouvoir : surgissent ainsi des valeurs qui ne figuraient pas expressément jusque là à savoir le respect de la dignité humaine, de l'égalité dans une société caractérisée par le pluralisme, la non discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les hommes et les femmes.

- **les objectifs de l' Union sont élargis** : au titre de cet élargissement figurent la promotion des valeurs, la promotion de la paix, du bien être des peuples, la mise en œuvre d'une Europe du développement durable, la lutte contre l'exclusion et les discriminations, la solidarité entre les générations, la protection des droits des enfants, la promotion de la justice et de la protection sociale, du progrès scientifique et technique et de la cohésion territoriale (qui vient s'ajouter à la cohésion économique et sociale).

Il est nécessaire ici de rappeler l'importance dans le système de l'Union de la définition des objectifs qui conditionne l'attribution présente et future des compétences. Selon un schéma bien connu des juristes, si une compétence de l'Union ne figure pas expressément dans les traités elle peut néanmoins être reconnue à l'Union si cette compétence apparaît nécessaire à la réalisation des objectifs.

B/ la citoyenneté européenne et les droits fondamentaux

Cette citoyenneté est complémentaire de la citoyenneté nationale et ne la remplace pas. Elle a simplement pour effet de conférer des droits spécifiques dont certains sont dus aux traités antérieurs et méritent d'être rappelés : je pense plus particulièrement au droit de vote et à l'éligibilité pour le Parlement européen et aux élections municipales au plan national, au droit de pétition devant le Parlement européen ou encore le droit de saisir le médiateur.

La principale innovation de la Constitution touchant à la citoyenneté réside dans l'initiative citoyenne prévue à l'article 147 : ainsi un million de citoyens européens (ils sont plus de 450 millions) peut inviter la Commission à présenter une proposition : par cette nouvelle procédure initiée au titre de la démocratie participative les citoyens pourront être associés à la fonction législative communautaire.

S'agissant des droits fondamentaux dont il faut rappeler qu'ils bénéficient non seulement aux citoyens européens mais aussi à tout individu placé sous la juridiction d'un Etat membre, il convient de signaler l'innovation fondamentale que constitue l'intégration de la charte des droits fondamentaux dans la Constitution.. Lors de son adoption en 2000 les Etats n'avaient pas osé franchir le pas consistant à l'intégrer dans les traités, ce qui privait notamment les particuliers de la garantie juridictionnelle. Grâce à son incorporation dans la Constitution, la Charte acquiert désormais cette force juridique particulière.

C/ les innovations touchant au système distributif de compétences

Il s'agit là d'une question très complexe mais fondamentale puisqu'elle commande le jeu des transferts de compétence des Etats à l'Union. Elle est au coeur de l'intégration communautaire dans la mesure où elle dispose des limitations de souveraineté des Etats membres.

La Constitution dans un souci de clarification indique clairement les domaines dans lesquels les Etats transfèrent des pouvoirs d'action à l'Union. Elle s'attache à mettre en exergue la nature différente de chacun de ces pouvoirs d'action de l'Union sur la base d'une typologie fondée notamment sur la distinction entre compétence exclusive, compétence partagée et compétence d'appui

Une autre innovation majeure concerne le principe de subsidiarité selon lequel l'Union n'a vocation à intervenir que dans la mesure où l'action à envisager dépasse les seules possibilités des Etats membre. Ce principe de régulation des compétences partagées entre l'Union et ses Etats a été introduit par le traité de Maastricht. La Constitution organise un contrôle de ce principe au profit des Parlements nationaux. Il s'agit d'un contrôle politique à priori qui peut conduire à obliger la Commission à revoir sa proposition si celle-ci est jugée non conforme au principe de subsidiarité

D/ les innovations touchant aux Institutions et à leur mode de fonctionnement

- **du point de vue des institutions** une première grande innovation résulte de l'abandon de la Présidence tournante pour le Conseil européen qui réunit les chefs d'Etat et de gouvernement ainsi que le Président de la Commission. Ce système est très perturbant tant pour les européens eux même (et plus particulièrement la continuité de leurs travaux) que

pour leurs partenaires. Chacun a en mémoire la saillie cruelle de H. Kissinger : « l'Europe, je ne connais pas .. donnez moi un numéro de téléphone ! ». Désormais le Conseil européen sera présidé par un Président élu pour deux ans à la majorité qualifiée et renouvelable une fois. Le Conseil des Ministres reste quant à lui régi par la Présidence tournante à l'exception de sa formation « affaires générales et relations extérieures » qui sera quant à elle présidée par le Ministre des affaires étrangères.

Ce Ministre des affaires étrangères constitue la deuxième grande innovation institutionnelle de la Constitution. Depuis le traité d'Amsterdam l'Union dispose d'un Haut Représentant dont les fonctions sont limitées à l'action extérieure de type politique : c'est le deuxième pilier de la PESC et de la PESD . Le Ministre des affaires étrangères verra son champ de compétence élargi à l'action extérieure économique puis qu'il sera en même temps Vice Président de la Commission et à ce titre chargé des relations extérieures communautaires comme la politique commerciale, la coopération au développement et l'assistance technique et financière. Nommé par le Conseil européen à la majorité qualifiée, il aura sous son autorité les délégations extérieures de la Commission souvent considérées comme les « ambassades » de l' Union auprès des pays tiers. Il bénéficiera enfin de l'appui d'un nouveau « corps » créé par la Constitution « le service européen d'action extérieure » qui pourrait être comparé à une sorte de « corps diplomatique » de l'Union.

Quant à la réforme de la Commission elle a été l'un des chantiers les plus discutés de la réforme institutionnelle.. Faut il le rappeler, chargée de représenter l'intérêt général de l' Union la Commission est souvent présentée comme l'une des figures les plus emblématiques de la méthode de l'intégration. Il est vrai que par son histoire, par la diversité de ses compétences (le monopole de l'initiative pour la législation communautaire, l'exécution de cette dernière ainsi que du Budget etc.) la Commission est souvent considérée comme le principal moteur de l'intégration

communautaire.. C'est bien la désignation de la Commission et surtout sa composition qui ont focalisé tous les débats et ce au détriment de son statut comme n'a pas manqué de le souligner à juste titre la doctrine spécialisée qui regrette un affaiblissement de ce dernier. Depuis l'origine, La Commission a toujours été composée de deux nationaux des plus grands Etats et d'un national de chacun des autres Etats. Le Traité de Nice avait consacré l'abandon par les grands Etats de leur deuxième commissaire . Le débat récurrent depuis plusieurs années porte sur le nombre trop important de commissaires dans l'Union élargie, ce nombre trop important nuisant au bon fonctionnement de la Commission fondée sur la collégialité. Le compromis trouvé par la Constitution est celui du maintien de la règle un Etat un commissaire jusqu'en 2014, date à laquelle le nombre des commissaires sera réduit aux 2/3 des Etats membres (par exemple 18 commissaires pour une Union à 27 Etats).

Enfin au-delà des modifications touchant à la composition de la commission la Constitution renforce la légitimité du mode de désignation de son Président. Elle prévoit en effet que le Conseil européen qui doit proposer un candidat au vote du Parlement le fasse en tenant compte des élections au Parlement et de la majorité parlementaire qui en découle.

- **s'agissant du fonctionnement des institutions** et de la mise en œuvre par elles des politiques, la Constitution est revenue sur deux points qui sont régulièrement et âprement discutées et à propos desquels elle introduit des nouveautés : il s'agit d'une part du processus décisionnel applicable au Conseil et d'autre part des techniques particulières dites de la coopération renforcée.

La question de la majorité qualifiée au sein du Conseil est l'une des questions les plus épineuses et qui nourrit tous les phantasmes des Etats qui s'arque boutent sur leurs positions : on rappellera pour mémoire les oppositions polonaises et espagnoles au nouveau système proposé par la Convention et

ressenti par ces 2 Etats comme une perte irréparable des acquis que leur avait consenti le traité de Nice : ce dernier les avait en effet particulièrement bien servi en leur accordant 27 voix dans le système de pondération soit 2 voix de moins seulement que l'Allemagne qui compte presque le double de leur population.

En réalité dans un système nécessairement très complexe puisqu'il doit assumer tous les phantasmes(« déconnection » entre la France et l'Allemagne, perte d'influence, crainte des « petits » vis-à-vis du « directoire » des « grands », nationalisme ombrageux des « nouveaux » qui ne veulent pas être moins bien traités que les « anciens »), la question la plus importante est bien celle de la minorité de blocage. La Conférence intergouvernementale (CIG) a sensiblement modifié le projet de la Convention comme il fallait s'y attendre d'une enceinte où les logiques étatiques se décuplent. Le système de majorité qualifiée retenu par la CIG repose sur la double légitimité des peuples et des Etats : pour la légitimité des Etats, l'adoption de la décision nécessite 55% des Etats et au moins 15 Etats membres ; pour la légitimité des peuples les Etats en faveur de la décision devront représenter 65% de la population de l'UE. Ainsi la minorité de blocage fixée par la CIG est elle de 4 Etats membres représentant 35% de la population, ce qui pour effet d'obliger 3 grands à se chercher au minimum un quatrième allié.

Enfin au-delà des modalités de calcul de la majorité qualifiée, c'est bien évidemment l'extension du champ d'application de cette majorité qui constitue un enjeu traditionnel des grands rendez vous de révision. La Constitution n'a pas dérogé à cette tradition même si certains ne sont pas loin de penser qu'elle aurait quelque peu failli en la matière : seules en effet une vingtaine de dispositions régies par l'unanimité ont basculé dans la majorité.

Les coopérations renforcées sont une technique juridiques en vertu de laquelle certains Etats membres désireux d'aller plus vite et plus loin dans l'intégration peuvent le faire à certaines

conditions au sein de l'Union et non pas en dehors d'elle(c'était l'option originelle du système Schengen) ce qui est susceptible de l'affaiblir. Cette technique est apparue très utile pour gérer l'hétérogénéisation grandissante de l'Union. Elle a été introduite par le traité d'Amsterdam mais dans des conditions tellement strictes qu'elle n' a jamais pu être mise en œuvre. La Constitution se propose d'élargir le champ des coopérations renforcées comme avait déjà commencé de le faire le traité de Nice : elle prévoit ainsi d'étendre la coopération renforcée à la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) qui en était jusque là exclue (la politique étrangère ou PESC ayant quant à elle été autorisée à y recourir par le traité de Nice). On doit néanmoins souligner que pour toutes les autres coopérations renforcées, la Constitution prévoit désormais l'avis conforme du Parlement européen ce qui risque de rendre leur utilisation encore plus problématique.

Si la coopération renforcée constitue l'une des modalités les plus connues du principe de différenciation, elle n'en est pas la seule : ainsi la Constitution crée-t-elle au profit de la PESD une nouvelle forme de différenciation, « la coopération structurée permanente ». Par ce nouveau mécanisme dont les conditions de mise en œuvre sont très assouplies par rapport à la coopération renforcée (pas de seuil minimal d'Etats pas d'avis conforme du Parlement pas de clause de dernier ressort etc..) les Etats qui le souhaitent peuvent dans le domaine de la PESD développer des coopérations plus étroites. Cette dernière bénéficie par ailleurs d'autres nouveaux mécanismes : ainsi en est-il de la « clause de défense mutuelle » par la quelle les Etats s'engagent à se porter assistance à celui d'entre eux qui serait l'objet d'une agression armée sur son territoire. Par ailleurs la « clause de solidarité » prévoit –elle l'action conjointe des Etats et de l'Union dans l'hypothèse où un Etat serait l'objet d'une attaque terroriste.

E/ les innovations touchant à la simplification des instruments

Dans un discours célèbre précédent le Conseil européen de Laeken

de décembre 2002, le Premier ministre belge de l'époque avait constaté pour mieux la dénoncer l'existence de pas moins de 36 types d'actes de droit dérivé. La Constitution tente de ramener ce nombre d'instruments à 4 types d'actes : ce sont la loi, la loi cadre, le règlement, la décision, la recommandation et l'avis. Mais surtout la Constitution précise beaucoup mieux la hiérarchie entre ces actes en affinant la distinction entre un niveau législatif et un niveau exécutif ou de mise en œuvre de ces actes législatifs. Le système normatif de l'Union se rapproche ainsi toujours un peu plus du système normatif d'un Etat. La typologie des actes est ainsi considérablement modifiée et il faudra apprendre à ne pas confondre le nouveau règlement communautaire avec l'ancien : comme le règlement d'exécution bien connu en droit interne, le nouveau règlement communautaire aura pour objet de compléter les éléments non essentiels de la loi : il devrait également permettre d'alléger notablement la tâche des deux co-législateurs, le Conseil et le Parlement. Quant à ce dernier il apparaît considérablement renforcé dans son statut de co-législateur : en effet en généralisant la codécision, la constitution fait de cette dernière la procédure de législation ordinaire qui devrait commander l'adoption d'environ 90% de la législation communautaire



Telles sont les principales innovations proposées par la Constitution européenne dont il faut rappeler qu'elle n'entrera en vigueur qu'une fois ratifiée par tous les Etats membres. Cette ratification doit s'opérer dans le respect des règles constitutionnelles des Etats membres qui ont le choix ou non de recourir au référendum ou à la ratification parlementaire. On rappellera ainsi pour mémoire que le droit constitutionnel italien interdit le recours au référendum pour la ratification des traités ou

que la Cour Constitutionnelle de Karlsruhe a jugé non conforme à la loi fondamentale allemande le recours au référendum.

Une déclaration n° 30 annexée au traité constitutionnel tente de répondre aux difficultés qui pourraient surgir en cas de non ratification unanime : elle prévoit que si dans un délai de 2ans à dater de la signature (qui est intervenue le 23 Octobre 2004) 4/5 des Etats (soit 20 Etats sur 25) ont ratifié, le Conseil européen se saisira de la question. Il s'agit là d'un dispositif peu contraignant et fort éloigné de ce qu'avait prévu la Convention cette dernière avait en effet prévu que la Constitution entrerait en vigueur entre les Etats qui auraient ratifié, plaçant ainsi dans une situation beaucoup moins confortable ceux qui n'auraient pas ratifié et auxquels il revenaient de tirer eux même les conséquences de leur non ratification notamment du point de vue de leur appartenance à cette « Union refondée ».

