



HAL
open science

Histoire juridique des traités de l'Union européenne de Maastricht à Lisbonne

Didier Blanc

► **To cite this version:**

Didier Blanc. Histoire juridique des traités de l'Union européenne de Maastricht à Lisbonne. Répertoire de droit européen [Encyclopédie juridique Dalloz], 2023, pp.1-48. hal-04489930

HAL Id: hal-04489930

<https://hal.science/hal-04489930>

Submitted on 5 Mar 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

HISTOIRE JURIDIQUE DES TRAITÉS DE L'UNION EUROPÉENNE DE MAASTRICHT À LISBONNE

Cette page ne doit pas être insérée dans la reliure

HISTOIRE JURIDIQUE DES TRAITÉS DE L'UNION EUROPÉENNE DE MAASTRICHT À LISBONNE

par
Didier BLANC
Agrégé des Facultés de droit
Professeur à l'Université Toulouse-I-Capitole

TABLE DES MATIÈRES

Généralités, 1-3.

CHAP. 1. – Fondation de l'Union européenne, 4-87.

SECT. 1. – Traité de Maastricht (1992) : un traité fondateur et réformateur, 5-35.

ART. 1. – INSERTION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
DANS L'UNION, 6-27.

§ 1. – *Lente maturation de l'Union*, 6-11.

§ 2. – *Vers la révision des traités*, 12-16.

§ 3. – *Négociations préalables au traité
de Maastricht*, 17-27.

ART. 2. – TRAITS DE L'UNION EUROPÉENNE, 28-35.

§ 1. – *Baroque de l'Union européenne : l'addition
de l'Union aux Communautés*, 28-30.

§ 2. – *Principales dispositions du traité
de Maastricht*, 31-35.

SECT. 2. – Transformations de l'Union européenne, de révision en révision, 36-87.

ART. 1. – TRAITÉ D'AMSTERDAM (1997) : UN TRAITÉ
ANNONCÉ, 37-65.

§ 1. – *Difficile conciliation entre approfondissement
et élargissement*, 37-46.

§ 2. – *Négociations préalables au traité
d'Amsterdam*, 47-57.

§ 3. – *Principales dispositions du traité
d'Amsterdam*, 58-65.

ART. 2. – TRAITÉ DE NICE : UN TRAITÉ DÉNONCÉ, 66-87.

§ 1. – *Travaux préparatoires dans le sillage du traité
d'Amsterdam*, 66-78.

§ 2. – *Principales dispositions du traité de Nice*, 79-87.

CHAP. 2. – Refondation de l'Union européenne, 88-172.

SECT. 1. – Échec du traité établissant une Constitution pour l'Europe du 29 octobre 2004, 89-130.

ART. 1. – À L'ORIGINE DU TRAITÉ ÉTABLISSANT
UNE CONSTITUTION POUR L'EUROPE :
LA CONVENTION EUROPÉENNE, 90-106.

§ 1. – *Invention d'une convention préparant
la révision des traités*, 90-96.

§ 2. – *Travaux de la Convention européenne*, 97-101.

§ 3. – *Résultats de la Convention européenne : entre
pragmatisme et ambition*, 102-106.

ART. 2. – DE ROME À ROME, LE TRAITÉ ÉTABLISSANT
UNE CONSTITUTION POUR L'EUROPE :
UN TRAITÉ MORT-NÉ, 107-130.

§ 1. – *Adoption contrariée du traité établissant
une Constitution pour l'Europe*, 107-114.

§ 2. – *Principaux apports du traité établissant
une Constitution pour l'Europe*, 115-121.

§ 3. – *Échec de la ratification du traité
constitutionnel*, 122-130.

SECT. 2. – Traité de Lisbonne du 13 décembre 2007, 131-150.

ART. 1. – GENÈSE DU TRAITÉ DE LISBONNE : LE RETOUR
À LA MÉTHODE CLASSIQUE, 132-141.

§ 1. – *Relance du processus de révision
des traités*, 132-136.

§ 2. – *Travaux de la CIG : un traité modificatif*,
137-141.

ART. 2. – TRAITÉ DE LISBONNE : FAUX JUMENT DU TRAITÉ
CONSTITUTIONNEL, 142-150.

§ 1. – *Processus de ratification soumis à l'hypothèque
irlandaise*, 142-147.

§ 2. – *Jeu des 7 erreurs entre le traité de Lisbonne
et le traité constitutionnel*, 148-150.

SECT. 3. – Apports du traité de Lisbonne : un traité constitutionnel bis, 151-172.

ART. 1. – PRINCIPAUX APPORTS INSTITUTIONNELS DU TRAITÉ
DE LISBONNE, 152-164.

§ 1. – *Union plus démocratique*, 152-155.

§ 2. – *Union plus efficace*, 156-160.

§ 3. – *Union plus souple*, 161-164.

ART. 2. – PRINCIPAUX ASPECTS MATÉRIELS DU TRAITÉ DE LISBONNE, 165-172.

§ 1. – *Union plus forte dans le monde*, 165-167.

§ 2. – *Plus d'Union entre les États membres*, 168-172.

Conclusion : vers une nouvelle révision des traités ?, 173-179.

BIBLIOGRAPHIE

Généralités

GERBET, La construction de l'Europe, 2007, Armand Colin. – GRANDJEAN, Histoire de la construction européenne, 2020, Bruylant. – QUERMONNE, L'Union européenne dans le temps long, 2008, Presses de Sciences Po. – ZORGBIBE, Histoire de l'Union européenne, 2005, Fondation Robert Schuman, Albin Michel.

Ouvrages (*Traité de Maastricht*) :

BARENBOOM et ZYLBERSTEIN, *Traité de Maastricht, mode d'emploi*, 1992, 10/18. – CLOOS, REINESCH, VIGNES et WEYLAND, *Le traité de Maastricht, genèse, analyse, commentaires*, 2^e éd., 1994, Bruylant. – CONSTANTINESCO, JACQUÉ, KOVAR et SIMON, *Traité instituant la C.E.E. Commentaire article par article*, 1992, *Économica*. – CONSTANTINESCO, KOVAR et SIMON, *Traité sur l'Union européenne. Commentaire article par article*, 1995, *Économica*. – DOUTRIAUX, *Le Traité sur l'Union européenne*, 1992, Armand Colin. – LABOUZ (dir.), *Les accords de Maastricht et la constitution de l'Union européenne*, 1992, Montchrestien. – VIDAL (dir.), *Mise en œuvre du Traité de Maastricht et construction européenne*, 1994, La Documentation française.

Reuves (*Traité de Maastricht*) :

APERT DUPONT, Les grands « petits pas » de Maastricht, *RAE* 1992. 68. – BEAUD, La souveraineté de l'État, le pouvoir constituant et le traité de Maastricht, *RFDA* 1993. 1046. – BLUMANN, La ratification par la France du Traité de Maastricht, *RMCUE* 1994. 393. – BOULOUIS, À propos des dispositions institutionnelles du traité sur l'Union européenne, *RAE* 1992. 5. – CONSTANTINESCO, La structure du traité instituant l'Union européenne, *CDE* 1993. 265. – FLAESCH-MOUGIN, Le traité de Maastricht et les compétences externes de la Communauté européenne : à la recherche d'une politique externe de l'Union, *CDE* 1993. 351. – GENEVOIS, Le traité sur l'Union européenne et la Constitution, *RFDA* 1992. 373. – GOYBET, L'Europe après le référendum danois, *RMCUE* 1993. 389. – HANF, Le jugement de la Cour constitutionnelle fédérale allemande sur la constitutionnalité du traité de Maastricht, *RTD eur.* 1994. 391. – KOVAR et SIMON, La citoyenneté européenne, *CDE* 1993. 285. – LAPRAT, Réforme des Traités : le risque du double déficit démocratique, *RMC* 1991. 710. – LOUIS, Les accords de Maastricht. Un premier bilan, *RMUE* 1991. 5. – MAILLET, Le double visage de Maastricht : achèvement et nouveau départ, *RMCUE* 1992. 209. – PIRIS, Après Maastricht, les institutions communautaires sont-elles plus efficaces, plus démocratiques et plus transparentes ?, *RTD eur.* 1994. 1. – PLIAKOS, La nature juridique de l'Union européenne, *RTD eur.* 1993. 187. – REICH, Le développement de l'Union européenne dans le cadre des conférences intergouvernementales, *RMC* 1991. 704. – REICH, Le Traité sur l'Union européenne et le Parlement européen, *RMCUE* 1992. 287. – SCHARWE, La ratification du traité de Maastricht en Allemagne, l'arrêt de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe, *RMCUE* 1994. 293. – SILVESTRO, Les conférences intergouvernementales et l'évolution des pouvoirs du Parlement européen, *RMC* 1990. 644. – VERLOREN VAN

THEMAAT, Les défis de Maastricht. Une nouvelle étape importante, mais vers quels horizons ?, *RMC* 1992. 203. – VIGNES, Le projet de la présidence luxembourgeoise d'un « Traité sur l'Union », *RMC* 1991. 504.

Ouvrages (*Traité d'Amsterdam*) :

CONSTANTINESCO, GAUTIER et SIMON (dir.), *Traités d'Amsterdam et de Nice. Commentaire article par article*, 2006, *Economica*. – Études de droit des Communautés européennes (EDCE), *Le traité d'Amsterdam : réalités et perspectives*, 1998, Pedone. – LEGER (dir.) *Commentaire articles par article des traités UE et CE*, 2000, Helbing & Lichtenhahn, Dalloz, Bruylant. – LEJEUNE (dir.), *Le traité d'Amsterdam. Espoirs et déceptions*, 1998, Bruylant. – MANIN (dir.), *La révision du Traité sur l'Union européenne. Perspectives et réalités. Rapport du groupe français d'études pour la Conférence Intergouvernementale 1996*, Pedone. – MAUS et PASSELECQ (dir.), *Le traité d'Amsterdam face aux constitutions nationales*, 1998, La documentation française.

Reuves (*Traité d'Amsterdam*) :

BAZIADOLY et DALMAS, Le traité d'Amsterdam. Regards sur l'actualité mai 1998. 3. – BON, Le traité d'Amsterdam devant le Conseil constitutionnel, *LPA* 1998, n° 73, p. 17. – BONNAMOUR, Les relations Parlement européen et Parlements nationaux à la veille de la Conférence intergouvernementale de 1996, *RM-CUE* 1995. 637. – BRIBOSIA, Liberté, sécurité et justice, imbroglio d'un nouvel espace, *RMUE* 1998. 27. – CHALTIEL, Enjeux et perspectives de la Conférence intergouvernementale de 1996, *RMCUE* 1995. 625. – CHALTIEL, Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel relative au traité d'Amsterdam, *RMCUE* 1998. 73. – CHALTIEL, La Constitution française et l'Union européenne. À propos de la révision constitutionnelle du 25 janvier 1999, *RMCUE* 1999. 228. – FAVOREU, La décision traité de Maastricht, *RFDC* 1992. 334. – FAVRET, Le traité d'Amsterdam : une révision *a minima* de la "charte constitutionnelle" de l'Union européenne, *CDE* 1997. 555. – GAUDIN, Amsterdam : l'échec de la hiérarchie des normes, *RTD eur.* 1999. 1. – HAGUENAU-MOIZARD, Le Traité d'Amsterdam : une négociation inachevée, *RMCUE* 1998. 240. – ISAAC, Le « Pilier » communautaire de l'Union européenne, un « Pilier » pas comme les autres, *CDE* 2001. 45. – KORTENBERG (pseudonyme), La négociation du Traité. Une vue cavalière, *RTD eur.* 1997. 709. – LABAYLE, Amsterdam ou l'Europe des coopérations renforcées, *Europe* 1998. 3 s. – LOUIS, Le traité d'Amsterdam, une occasion perdue ?, *RMUE* 1997. 5. – LUCHAIRE, Le traité d'Amsterdam et la Constitution, *RD publ.* 1998. 331. – MONJAL, La Conférence intergouvernementale de 1996 et la hiérarchie des normes, *RTD eur.* 1996. 681. – PETITE, Le traité d'Amsterdam : ambition et réalisme, *RMUE* 1997. 17. – REICH, Le Traité d'Amsterdam et le champ d'application de la procédure de codécision, *RMCUE* 1997. 665. – ROZENBERG et LEQUESNE, La ratification du Traité d'Amsterdam par la France : Une politisation paradoxale, *AFRI* 2000. 449 ; *RTD eur.* 1997. 721 s., spécial Traité d'Amsterdam. – SILVESTRO et FERNANDEZ-FERNANDEZ, Les orientations du Parlement européen sur la conférence intergouvernementale et

l'état actuel des négociations, RMCUE 1996. 709. – VIGNES, Amsterdam, la énième révision des traités européens, *Studia diplomatica* 1997. 5.

Ouvrages (Traité de Nice) :

CONSTANTINESCO, GAUTIER et SIMON (dir.), *Le traité de Nice. Premières analyses*, 2001, Presses universitaires de Strasbourg. – CONSTANTINESCO, GAUTIER et SIMON (dir.), *Traités d'Amsterdam et de Nice. Commentaire article par article*, 2006, *Economica*. – QUERMONNE (dir.), *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, 2000, La documentation française. – RIDEAU (dir.), *Union européenne. Commentaire des traités modifiés par le traité de Nice du 26 février 2001*, 2001, LGDJ.

Revues (Traité de Nice) :

AZOULAY, *La ratification du traité de Nice par la France. Technique juridique et mobilisation politique*, *AFRI* 2002. 405. – BOSSE-PLATIÈRE, *Le Parlement européen et les relations extérieures de la Communauté européenne après le Traité de Nice*, *RTD eur.* 2002. 52. – CHALTIEL, *La ratification du traité de Nice par la France*, *RMCUE* 2001. 442. – CLOOS, *Nice : une étape obligée*, *RMCUE* 2001. 5. – DEHOUSSE, *Le traité de Nice et la déclaration de Laeken*, *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2001, n° 1735, p. 5. – FAVRET, *Le traité de Nice du 26 février 2001 : vers un affaiblissement irréversible de la capacité d'action de l'Union européenne ?*, *RTD eur.* 2001. 271. – GAUTRON, *Le traité de Nice satisfait-il aux exigences de l'élargissement ?*, *RAE* 2000. 341. – GEORGOPOULOS et LEFÈVRE, *La Commission après le traité de Nice*, *RTD eur.* 2001. 597. – PETITE, *Nice, traité existentiel, non essentiel*, *RDUE* 2000. 887. – PETITE, *Synthèse du traité de Nice*, *RDUE* 2000. 890. – RODRIGUES, *Le traité de Nice et les coopérations renforcées au sein de l'Union européenne*, *RMCUE* 2001. 11. – RUIZ-JARABO, *La réforme de la Cour de justice opérée par le traité de Nice et sa mise en œuvre future*, *RTD eur.* 2001. 705. – SIMON, *Nice, but not nice*, *Europe* 2001. Repère 3. – TAMBOU, *Le système juridictionnel communautaire revu et corrigé par le traité de Nice*, *RMCUE* 2001. 164. – TOUSCOZ, *Un large débat : l'avenir de l'Europe après la Conférence intergouvernementale de Nice (CIG 2000)*, *RMCUE* 2001. 420. – VAN NUFFEL, *Le traité de Nice. Un commentaire*, *RDUE* 2001. 329. – VIGNES, *Nice, une vue apaisée*, *RMCUE* 2001. 81.

Ouvrages (Traité-constitutionnel) :

AMATO, BRIBOSIA et DE WITTE (dir.), *Genèse et destinée de la Constitution européenne*, 2007, Bruylant. – BEAUD, LECHEVALIER, PERNICE et STRUDEL, *L'Europe en voie de constitution : pour un bilan critique des travaux de la Convention*, 2004, Bruylant. – BURGORGUE-LARSEN, LEVADE et PICOD, *La Constitution européenne expliquée aux citoyens*, 2005, Hachette. – CONSTANTINESCO, GAUTIER et MICHEL (dir.), *Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, *Analyses & Commentaires*, 2005, Presses universitaires de Strasbourg. – CRUCE, *Les mots de la Constitution européenne*, 2005, PUF. – DEHOUSSE (dir.), *Une Constitution pour l'Europe ?*, 2002, Presses de Sciences Po. – DELOCHE-GAUDEZ, *La Constitution européenne*, 2005, Presses de Sciences Po. – DE PONCINS, *Vers une Constitution européenne*, 2003, 10/18. – DE SCUTTER, NIHOUL, *Une Constitution pour l'Europe : réflexions sur les transformations du droit de l'Union européenne*, 2004, Larcier. – DONY et BRIBOSIA, *Commentaire de la Constitution de l'Union européenne*, 2005, éd. ULB. – DUHAMEL, *Pour l'Europe. Le texte intégral de la Constitution expliqué et commenté*, 2003, Seuil. – LAMASSOURE, *Histoire secrète de la Convention européenne*, 2004, Albin Michel. – MAGNETTE, *La Constitution de l'Europe*, 2002, éd. ULB. – MATTERA (dir.), *« Pénélope »*. *Projet de Constitution de l'Union européenne*,

2003, coll. *Le droit et les politiques de l'Union européenne*, Clément Juglar. – PHILIP et SOLDATOS, *La Convention sur l'avenir de l'Europe : essai d'évaluation du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe*, 2004, Bruylant. – SAURON, *La Constitution européenne expliquée*, 2004, Gualino.

Articles (Traité-constitutionnel) :

ANDRÉANI, *Le traité constitutionnel et la CIG 2003-2004*, *RMCUE* 2004. 413. – BLIN, *L'apport de la constitution européenne à la politique commerciale de l'Union*, *RMCUE* 2005. 89. – BLANC, *Contribution à l'étude du « traité-constitutionnel » européen vu par le constituant : les pouvoirs du Parlement français entre continuités et ruptures*, *RFDC* 2005. 845. – BLANQUER, *Le projet de Constitution européenne. Entre pacte fédératif et ordre constitutionnel coopératif*, *RD publ.* 2003. 1275. – BLUMANN, *Les institutions de l'Union dans le cadre du Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, *RTD eur.* 2005. 345. – CHALTIEL, *Une Constitution pour l'Europe*, *An I de la République européenne*, *RMCUE* 2003. 493. – LEVADE, *Le Conseil constitutionnel aux prises avec la Constitution européenne*, *RD publ.* 2005. 19. – LOUIS, *La Convention et l'avenir de l'Union européenne*, *CDE* 2002. 235. – LOUIS, *Le projet de Constitution : continuité ou rupture ?*, *CDE* 2003. 215. – MAGNETTE, *La Convention européenne : argumenter et négocier dans une assemblée constituante*, *RFSP* 2004. 5. – NEFRAMI, *La politique commerciale commune selon le Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, *RTD eur.* 2005. 473. – PONZANO, *La réforme des institutions de l'Union européenne dans le cadre de la Constitution*, *RDUE* 2004. 25 ; *RTD eur.* 2005. 2, numéro spécial *Une Constitution pour l'Europe ?*. – ROSSI, *En cas de non-ratification... Le destin périlleux du « Traité-Constitution »*, *RTD eur.* 2004. 621. – ROUX, *Le traité établissant une Constitution pour l'Europe à l'épreuve de la Constitution française*, *RD publ.* 2005. 59. – VIGNES et al., *Les occasions manquées pour l'intégration européenne du fait de la non-entrée en vigueur du traité établissant une Constitution pour l'Europe*, *RMCUE* 2006. 478.

Ouvrages (Traité de Lisbonne) :

ANGEL et CHALTIEL-TERRAL, *Quelle Europe après le traité de Lisbonne ?*, 2008, LGDJ-Bruylant. – AUVRET-FINCK (dir.), *Le Parlement européen après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne*, 2013, Larcier. – BROSSET, CHEVALLIER-GOVERS, EDJAHARIAN et SCHNEIDER (dir.), *Le traité de Lisbonne : reconfiguration ou déconstitutionnalisation de l'Union européenne ?*, 2009, Bruylant. – CRAIG, *The Lisbon Treaty : Law, Politics, and Treaty Reform*, 2010, Oxford University Press. – DE SADELEER, DUMONT, JADOU et VAN DROOGHENBROECK (dir.), *Les innovations du traité de Lisbonne : Incidences pour le praticien*, 2011, Bruylant. – DONY, *Après la réforme de Lisbonne, les nouveaux traités européens*, 2008, éd. ULB. – DE PONCINS, *Le traité de Lisbonne en vingt-sept clés*, 2008, Lignes de repères. – FAVREAU (dir.) *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, 2010, Bruylant. – FLAESCH-MOUGIN et ROSSI, *La dimension extérieure de l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, 2013, Bruylant. – LAMBLIN-GOURDIN et MONDIELLI (dir.), *Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, 2013, Bruylant. – PINGEL (dir.) *Commentaire articles par article des traités UE et CE*, 2010, Helbing & Lichtenhahn, Dalloz, Bruylant. – PRIOLLAUD et SIRITZKY, *Le traité de Lisbonne : texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE-TFUE)*, 2008, La Documentation française. – SAURON, *Comprendre le traité de Lisbonne : texte consolidé intégral des traités, explications et commentaires*, 2007, Gualino. – ZILLER (dir.), *L'Union européenne : édition Traité de Lisbonne*, 2008, La Documentation française.

Articles (Traité de Lisbonne) :

ARPIO SANTACRUZ, La démocratie parlementaire dans le traité de Lisbonne : quel rôle pour les parlements nationaux ?, in *Mélanges Piris*, 2011, Bruylant. – BENOIT-ROHMER, L'Union européenne et les droits fondamentaux depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, *RTD eur.* 2011. 145. – BERTRAND, Les conditions d'une politique commune de l'immigration : apport et limites du traité de Lisbonne, *Europe* 2010. 5. – BLANCHET, 1997-2007 : d'une simplification des traités à l'autre, in *Mélanges Jacqué*, 2010, Dalloz ; Traité de Lisbonne : une histoire dans l'Histoire, in *Mélanges Piris*, 2011, Bruylant. – BLUMANN, À la frontière de la fonction législative et de la fonction exécutive : les « nouveaux » actes délégués, in *Mélanges Jacqué*, 2010, Dalloz ; L'apport du droit de retrait à la qualification juridique de l'Union, in *Mélanges Manin*, 2010, Pedone ; L'organisation des juridictions de L'Union au lendemain du traité de Lisbonne, in MAHIEU (dir.), *Contentieux de l'Union européenne*, 2014, Larcier. – DELORS, Le Président stable du Conseil européen : oui à un *chairman*, non à un *executive president*, *RDUE* 2009. 381 ; *Europe* 2008. 7, spécial Traité de Lisbonne. – DUTHEIL DE LA ROCHÈRE et CHALTIEL, Le traité de Lisbonne : quel contenu ?, *RMCUE* 2007. 617. – FINCK, L'évolution de l'équilibre institutionnel de l'UE sous le prisme des relations extérieures depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, *RTD Eur.* 2012. 594. – GENNART, Les parlements nationaux dans le traité de Lisbonne : évolution ou révolution ?, *CDE* 2010. 17. – GILLIAUX, Le traité de Lisbonne, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1976-1977, 2007. 5. – HANF, L'encadrement constitutionnel de l'appartenance de l'Allemagne à l'Union européenne l'apport de l'arrêt « Lisbonne » de la Cour constitutionnelle fédérale, *CDE* 2009. 639. – HOUBÉ La procédure budgétaire à l'épreuve du traité de Lisbonne, *RUE* 2012. 370. – HUBERDEAU, Le "compromis de Luxembourg" est-il encore d'actualité après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, *RMCUE* 2010. 362. – JACQUÉ, Le traité de Lisbonne. Une vue cavalière, *RTD eur.* 2008. 439 ; Les apparences et la réalité. Retour sur plusieurs années de négociation, *RTD eur.* 2009. 639. – KARAGIANNIS, La Convention dans la procédure de révision ordinaire des traités de l'Union européenne, *CDE* 2018. 27. – LENAERTS, De Rome à Lisbonne, la constitution européenne en marche ?, *CDE* 2008. 229. – LENAERTS, Le traité de Lisbonne et la protection juridictionnelle des particuliers en droit de l'Union, *CDE* 2009. 711. – LOUIS, Le droit de retrait de

l'Union européenne, *CDE* 2006. 293. – LOUIS, Bilan d'une réforme. De l'Acte unique européen à la *CIG* de 2007, *CDE* 2007. 559. – MARCIALI, L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et les garanties accordées à l'Irlande et à la République tchèque, *RTD eur.* 2010. 884. – MICHÉA, Le rôle du Conseil européen après Lisbonne, *RUE* 2012. 76. – MORICEAU, Le traité de Lisbonne et la charte des droits fondamentaux, *RMCUE* 2008. 36. – MOUSSIS, Le traité de Lisbonne : une constitution sans en avoir le titre, *RMCUE* 2008. 161 ; Les leçons et la sortie possible de l'imbroglio irlandais, *RMCUE* 2008. 572. – OBERDORFF, Le Traité de Lisbonne : une sortie de crise pour l'Union européenne ou plus ?, *RD publ.* 2008. 774. – PARENT, Le droit de retrait de l'Union européenne, *RD publ.* 2016. 935. – PERROT, Les régions ultrapériphériques françaises selon le Traité de Lisbonne, *RTD eur.* 2009. 717. – PICHERAL, L'apport du traité de Lisbonne aux politiques d'asile et d'immigration : de l'euro-péen au commun ?, *RUE* 2011. 547. – PONZANO, Le traité de Lisbonne : l'Europe sort de sa crise institutionnelle ?, *RDUE* 2007. 569 ; *Politeia* 2008. 13, spécial Traité de Lisbonne. – QUERMONNE, Le traité réformateur européen dans le « temps long », *RMCUE* 2007. 549. – RANGEON, Le traité de Lisbonne, acte de naissance d'une politique européenne du sport ?, *RMCUE* 2010. 302 ; *RAE* 2007-2008. 2, partie I spécial Traité de Lisbonne ; *RMCUE* 2008. 518 s., spécial traité de Lisbonne. – RIGAUX, Derrière les rideaux de fumée du traité de Lisbonne : le « retour » des États ?, in *Mélanges Jean Charpentier*, 2009, Pedone. – ROSSI, Les rapports entre la Charte des droits fondamentaux et le traité de Lisbonne, in *Mélanges Jacqué*, 2010, Dalloz. – SCHWARZE, Le Traité de Lisbonne – Quelques remarques d'un observateur allemand, *RMCUE* 2008. 281. – SIMON, Les droits fondamentaux dans le Traité de Lisbonne, *Europe* 2008. 1. – STANCANELLI, La Commission et le traité de Lisbonne, *RAE* 2009-2010. 11. – G. VANDERSANDEN, Le traité de Lisbonne et le contentieux de la politique étrangère et de sécurité commune, in *Mélanges Jacqué*, 2010, Dalloz. – VAN RAEPENBUSCH, La réforme institutionnelle du Traité de Lisbonne : l'émergence juridique de l'Union européenne, *CDE* 2007. 573. – VAN RIJN, Les sanctions pécuniaires de l'article 260 du TFUE : 5 ans après le Traité de Lisbonne, *CDE* 2015. 557. – WEETS, L'évolution du droit de retrait de l'Union européenne et sa résonance sur l'intégration européenne, *CDE* 2012. 345. – ZILLER, Le dialogue judiciaire et la Cour de Karlsruhe – Quelques réflexions à propos du jugement de la Cour constitutionnelle fédérale allemande concernant le Traité de Lisbonne, *RTD eur.* 2010. 93.

Généralités

1. *De fondation en révisions.* — L'histoire de la construction européenne s'est longtemps confondue avec celle des Communautés européennes. Abritées sous l'ombrelle de l'Union européenne du traité de Maastricht du 7 février 1992 jusqu'au traité de Lisbonne du 13 décembre 2007, elles ont pour l'essentiel disparu depuis son entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2009 à la notable exception de la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA ou Euratom). L'unité de l'espace européen s'incarne dans une Union européenne fondée par le traité de Maastricht, révisé par ceux d'Amsterdam du 2 octobre 1997, de Nice du 26 février 2001 et enfin de Lisbonne du 1^{er} décembre 2007. Cette séquence longue de 15 ans a été nécessaire pour doter l'Union européenne d'un cadre juridique portant la double ambition d'assurer le bon fonctionnement d'une Europe élargie tout en poursuivant le rythme soutenu de son intégration. Le choix difficile mais nécessaire de ne pas opposer élargissement et approfondissement, mais au contraire de les lier, est à l'origine de cette succession de traités mobilisant une part importante des énergies européennes. Cet état presque permanent de révision

des traités rompt avec la période précédente ; la première révision d'ensemble des traités communautaires (*V. Acte unique européen [Eur.]*) n'intervenant qu'une trentaine d'années après les deux traités de Rome du 25 mars 1957 instituant la Communauté économique européenne (CEE) et la CEEA. Les tensions générées par des négociations enjambant le millénaire ont été aggravées par l'échec du traité établissant une Constitution pour l'Europe, signé à Rome le 29 octobre 2004.

2. *L'Union avant l'Union.* — L'Union européenne est désormais la forme institutionnelle et juridique prise par le projet ancien d'unité des États européens. Fruit de leur histoire tourmentée, il subit à ses débuts l'influence américaine, la réalisation d'États-Unis d'Europe servant alors à nommer la chose qu'une élite éclairée appelait de ses vœux. Le discours prononcé en ouverture du Congrès de la Paix à Paris en 1849 par Victor Hugo est emblématique de ce courant de pensée, pour qui le sort de la paix et d'une Europe unie était indissolublement lié. Cette expression a progressivement été chassée au fur à mesure que

progressaient la connaissance du système fédéral états-unien et la sensibilité de ses ferments centralisateurs. Aussi le langage du chef de la diplomatie française, tout auréolé d'un prix Nobel de la paix, n'est-il plus celui du poète, quand en 1929, à la faveur de la X^e session de l'Assemblée de la Société des Nations, Aristide Briand, alors ministre des Affaires étrangères, évoque officiellement la constitution d'une Union européenne. Comme mise en sommeil pendant des décennies, cette perspective pareillement désignée occupe les esprits diplomatiques à la fin des années 1960. Les principaux buts des Communautés européennes étant en voie d'être atteints, le temps était venu d'embrasser un nouvel horizon.

3. Le long cheminement vers l'Union européenne. — Annoncée pour la décennie 1970, l'Union européenne adviendra près de 20 ans plus tard. Chassée de l'agenda européen par le choc pétrolier de 1973 et la crise économique en découlant, doublés de tensions internationales, elle parcourt des sommets européens devenus Conseil européen (*V. Conseil européen [Eur.]*) pour finir

par faire l'objet d'une déclaration solennelle à Stuttgart le 19 juin 1983. La relance communautaire réalisée par l'Acte unique européen (AUE), si elle ne transforme pas l'ensemble des relations entre les États en une Union européenne, conformément aux termes de son Préambule, en annonce sa réalisation. En écho à l'alinéa 1 du Préambule du traité de Rome évoquant « une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens », l'AUE est une étape vers l'Union européenne, dont la fondation interviendra quelques années plus tard (*V. infra*, n^{os} 4 s.). Cette première réforme d'ensemble des traités communautaires, en ne réalisant pas l'Union européenne, donne corps à l'idée générale parcourant les années 1970 jusqu'au milieu des années 1980 : le passage des Communautés vers l'Union ne saurait être immédiat. Ce constat renvoie à la Déclaration Schuman : « L'Europe ne se fera pas d'un coup ». À son image, l'Union européenne avance par à-coups, de sa fondation en 1992 par le traité de Maastricht, puis de révisions en révisions passant par Amsterdam (1997) et Nice (2001), jusqu'à sa complète refondation par le traité de Lisbonne (2007) (*V. infra*, n^{os} 88 s.).

CHAPITRE 1^{er}

Fondation de l'Union européenne

4. Plan. — La fondation de l'Union européenne est le résultat de la mise en commun par les États membres de nouveaux éléments. De même que les Communautés européennes reposaient assez largement sur un marché commun adossé à des politiques de régulation (principalement la Politique agricole commune), l'Union européenne telle qu'elle est conçue à ses débuts prend essentiellement appui sur l'instauration d'une Union économique et monétaire (UEM) prolongeant les effets du marché commun doublée de transferts de compétences. Parallèlement, la mise en œuvre d'une Coopération politique européenne (CPE) et d'une coopération en matière de justice et d'affaires intérieures (JAI) traduit un dépassement des Communautés par le traité de Maastricht qui se trouve être à la fois un traité fondateur et réformateur (*V. infra*, n^{os} 5 s.). Mais, ce traité est davantage un point de départ que d'arrivée. Ce double mouvement est à l'origine d'une dynamique appelant de rapides transformations de l'Union consécutives aux traités d'Amsterdam et de Nice (*V. infra*, n^{os} 36 s.).

SECTION 1^{re}

Traité de Maastricht (1992) : un traité fondateur et réformateur

5. Englober les Communautés non les transformer. — Il revient au traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992 (JOCE C 191, 29 juill. 1992, p. 1) et entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993, de fonder l'Union européenne. Ce geste inaugural n'assure pas pour autant, contre certaines attentes, la transformation des Communautés européennes en Union européenne. Le traité de Maastricht insère les Communautés dans un ensemble plus vaste (*V. infra*, n^{os} 6 s.), dont les traits empruntent à la logique intergouvernementale (*V. infra*, n^{os} 28 s.).

ART. 1^{er}. — INSERTION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES DANS L'UNION

§ 1^{er}. — Lente maturation de l'Union

6. L'annonce d'une Union économique et monétaire par le sommet de La Haye (1969). — Une fois le marché commun en passe d'être réalisé, l'Union douanière étant même achevée le 1^{er} juillet

1968, soit avec dix-huit mois d'avance sur le calendrier initialement prévu (*V. Union douanière [Eur.]*), les chefs d'État ou de gouvernement réunis à La Haye les 1^{er} et 2 décembre 1969 à l'initiative de la France manifestent leur intention, selon les termes du communiqué final, d'assurer « la création d'une union économique et monétaire ». Cette perspective s'inscrit dans les grandes lignes tracées par Georges Pompidou, alors président de la République, articulées autour du triptyque : achèvement, approfondissement et élargissement. La relance opérée par ce sommet européen prendra corps près de 20 ans plus tard ; la procrastination institutionnelle en était à ses balbutiements. Quoi qu'il en soit, l'étage supplémentaire que représente l'UEM par rapport au socle formé par le marché commun annonce - pense-t-on à cette époque-là - le passage vers l'Union européenne.

7. L'annonce d'une Union européenne par le sommet de Paris (1972). — Le sommet européen qui se tient à Paris du 19 au 21 octobre 1972 est historique à plusieurs titres. Non seulement il réunit pour la première fois les chefs d'État ou de gouvernement des pays membres de la Communauté élargie soucieux d'une Europe « capable de faire entendre sa voix dans les affaires mondiales », mais surtout il lance plusieurs politiques internes aussi importantes que l'environnement, la politique régionale, devenue politique de cohésion ou encore la protection des consommateurs. Naturellement, des perspectives sont également tracées concernant la politique économique et monétaire et la politique extérieure des Communautés. Si bien qu'il est remarquable de constater qu'avec vingt ans d'avance est assez largement préfiguré le contenu du traité de Maastricht. Simultanément un calendrier est fixé, les chefs d'État ou de gouvernement, se donnant « comme objectif majeur de transformer, avant la fin de l'actuelle décennie et dans le respect absolu des traités déjà souscrits, l'ensemble des relations des États membres en une Union européenne ». À cette fin, ils prennent date pour qu'« avant la fin de 1975 », un rapport nourrisse les réflexions d'une « Conférence au sommet ultérieure ». En attendant, le vocabulaire officiel est désormais enrichi d'une expression : l'Union européenne.

8. Le rapport Tindemans (1975). — Sobrement intitulé « L'Union européenne », le rapport qui est remis par le Premier ministre belge, Léo Tindemans, le 29 décembre 1975 au Conseil européen (Bull. CE. supp. 1/1976) est élaboré dans un contexte profondément bouleversé par la récession économique frappant

l'ensemble des États membres, incapables au surplus de définir selon les propos introductifs du rapport « une action commune de quelque envergure [...] pour lutter contre la dépression et le chômage ». Dans ces conditions, ce rapport porte moins l'ambition « d'être, en partie la constitution de la future Union européenne », que de suivre « une approche réaliste et encore réalisable », au point qu'il est « difficile de fixer dès maintenant le terme de l'Union européenne ». Pour le dire en peu de mots, le rapport Tindemans annonce un report de l'avènement d'une Union européenne. Tout en ne recommandant pas explicitement la voie d'une révision des traités, ce rapport dessine à grands traits la trame de l'AUE. Sur le plan institutionnel, on y trouve l'extension du pouvoir délibérant du Parlement européen, la reconnaissance du rôle directeur du Conseil européen, le recours plus fréquent au vote majoritaire au sein du Conseil, un usage accru de la délégation à la Commission de l'exécution du droit dérivé. Sur le plan matériel, la mise en œuvre d'une politique extérieure commune, la convergence économique et monétaire des États, des politiques sectorielles nouvelles (Énergie et recherche), le développement de certaines existantes, en particulier la politique régionale et la prise en compte de nouvelles préoccupations touchant les consommateurs et l'environnement sont au rang des propositions avancées. Le Conseil européen des 29 et 30 novembre 1976 qui se tient à La Haye se saisit mollement de ce texte et n'annonce aucune échéance ou réalisation concrète. Dix ans après, en 1985, ces propositions prudentes trouveront un commencement de réalisation.

9. Dix ans d'attente avant la réalisation d'une étape vers l'Union européenne. — La dégradation de la situation économique au moment où est lancé le système monétaire européen (1978) mobilise l'attention des États membres. De fait, à la fin des années 1970, la perspective d'une Union européenne est repoussée *sine die*. Le Conseil européen de Bruxelles du 5 décembre 1978 en fait l'aveu en invitant un Comité dit des Trois sages à réfléchir « aux adaptations des mécanismes et des procédures des Institutions [...] nécessaires pour assurer, sur la base et dans le respect des Traités [...] les progrès dans la voie de l'Union européenne ». Le Projet d'acte européen (Déclaration Genscher-Colombo) présenté par les gouvernements de la République fédérale d'Allemagne et de la République italienne le 6 novembre 1981 se borne à réaffirmer « leur volonté politique de développer l'ensemble des relations de leurs États et de créer une Union européenne ». Toutefois, ce projet vaut à la fois par l'annonce d'une révision des traités et par son caractère prémonitoire : « Cinq ans après sa signature, les chefs d'État et de gouvernement soumettront le présent "Acte européen" à une révision générale dans le but de rassembler les progrès réalisés dans la construction européenne dans un traité sur l'Union européenne ». Six ans après l'AUE, le traité de Maastricht va fonder l'Union européenne. C'est dans le prolongement de cette initiative que se situe la Déclaration solennelle sur l'Union européenne faite à la faveur du Conseil européen de Stuttgart (17-19 juin 1983). Ainsi que le réaffirment les États membres dans le préambule, leur volonté est intacte de « transformer l'ensemble des relations entre leurs États en une Union européenne ». Par ailleurs, ils reprennent à leur compte l'idée d'un traité sur l'Union européenne au plus tard cinq ans après la signature de la Déclaration. Le terrain est prêt pour que soit franchie une nouvelle étape de la construction européenne. Néanmoins, la période qui suit est contradictoirement marquée par un consensus quant à la nécessité d'une relance des Communautés et par l'opposition du Royaume-Uni (V. *Acte Unique européen* [Eur.]).

10. Le projet de Traité instituant l'Union européenne du Parlement européen (1984). — Ce texte largement adopté (237 voix

pour, 31 contre et 43 abstentions) par le Parlement européen le 14 février 1984 (JOCE n° C 77, 19 mars 1984) est né d'une initiative lancée par plusieurs députés européens acquis à l'idée d'une Europe fédérale. Son instigateur, Altiero Spinelli, membre italien de l'assemblée demandait, au nom de ses collègues, « la création d'une commission *ad hoc* chargée de présenter des propositions sur l'état et sur l'évolution de la Communauté » (JOCE série débats du Parlement européen, annexe n° 1-273, 7 juill. 1981). Une fois créée en septembre 1981, cette commission permanente allait devenir le laboratoire institutionnel du Parlement européen. En janvier 1982, A. Spinelli est nommé rapporteur, inspirateur et âme du projet, sa mission va principalement consister dans la coordination de six rapports portant sur les institutions, le droit, l'économie, la politique de la société, les finances et la politique internationale. Ces travaux constituent la trame d'une proposition de résolution adoptée le 14 septembre 1983 par les députés européens (JOCE n° C 277, 17 oct. 1983). Elle va ensuite recevoir « une forme juridique » entre les mains d'un comité composé de quatre juristes pour devenir un projet de traité instituant l'Union européenne soumis aux États membres (V. CAPOTORTI, HILF, JACOBS et JACQUÉ, *Le Traité instituant l'Union européenne : un projet, une méthode, un agenda*, 2^e éd., 2014, Éditions de l'Université de Bruxelles, p. 43). Son article 1^{er} retient à cet effet : « Par le présent traité, les Hautes Parties Contractantes instituent entre elles l'Union européenne ». Bien que doublement dépourvu d'un pouvoir constituant et d'un pouvoir de révision des traités, le Parlement européen participe du mouvement débouchant sur la signature de l'Acte unique les 17 février et 28 février 1986, entrant en vigueur le 1^{er} juillet 1987.

11. L'Acte unique européen (1986), étape vers l'Union européenne. — Selon les termes de l'alinéa 1 du Préambule de l'AUE, les États membres entendent « poursuivre l'œuvre entreprise à partir des traités instituant les Communautés européennes et de transformer l'ensemble des relations entre leurs États en une Union européenne ». Cette intention ainsi rituellement exprimée est confortée par l'article 1^{er} de l'AUE indiquant : « Les Communautés européennes et la coopération politique ont pour objectif de contribuer ensemble à faire progresser concrètement l'Union européenne ». Ainsi, l'AUE ne réalise pas cette dernière, il constitue une étape sur cette voie, laquelle passe par l'addition au marché d'une projection politique attachée au cadre institutionnel existant. Cette approche retarde à la fois la survenance de l'Union européenne mais en facilite à terme sa réalisation puisqu'elle la vide progressivement de sa connotation fédéraliste. Son succès ajouté à l'adhésion réussie de l'Espagne et du Portugal (1986) ainsi qu'au contexte né de la chute du mur de Berlin le 9 novembre 1989 contribuent à l'élaboration d'un nouveau traité, installant cette fois l'Union européenne : le traité de Maastricht. Pour autant, quel qu'ait pu être l'influence exercée par ces circonstances, il convient de ne pas négliger l'effet d'entraînement interne à la construction européenne, dont témoigne la Déclaration Genscher-Colombo reliant l'adoption d'un traité à sa prochaine révision. Ce processus est au fond entamé par l'AUE et se poursuit jusqu'à la signature le 13 décembre 2007 du traité de Lisbonne (V. *infra*, n^{os} 142 s.)

§ 2. — Vers la révision des traités

12. L'Union par la monnaie (Conseil européen de Strasbourg, 8 et 9 déc. 1989). — L'AUE est indissolublement lié à l'avènement d'un marché unique qui pour être complet emporte la création d'une monnaie unique. Or, la transformation des Communautés en Union européenne passe par la réalisation d'une UEM que mentionne l'AUE, sans aller au-delà d'une coopération en matière de politique économique et monétaire. Il revient au

Conseil européen de Hanovre (27 et 28 juin 1988) de constituer un comité présidé par Jacques Delors, chargé « de proposer les étapes concrètes » menant à l'UEM. Le rapport rendu public le 12 avril 1989 reconnaît que « le Traité de Rome, modifié par l'Acte unique, n'est pas suffisant pour permettre la pleine réalisation de l'union économique et monétaire » (Rapp. sur l'Union économique et monétaire dans la Communauté européenne, p. 20). Une révision des traités est rendue nécessaire pour le passage à une monnaie unique au terme de trois phases de 4 ans chacune suivant la démarche initiale suivie par le traité CEE pour établir l'Union douanière. La première phase est fixée par le Conseil européen de Madrid (26 et 27 juin 1989) au 1^{er} juillet 1990, au moment où la directive 88/361/CEE du Conseil du 24 juin 1988 (JOCE, n° L 178, 8 juill. 1988) doit produire ses effets en matière de libre circulation des capitaux. Il demande que soient réalisés « les travaux préparatoires en vue de réunir une conférence intergouvernementale pour établir les étapes ultérieures ». Un mois après la chute du mur de Berlin, dans cette ville chargée de symboles qu'est Strasbourg, le président du Conseil européen, François Mitterrand, « après une discussion sur la réunion d'une Conférence intergouvernementale destinée à élaborer une modification du traité en vue des étapes finales de l'UEM [...] a constaté que la majorité nécessaire était réunie pour la convocation d'une telle conférence au sens de l'article 236 du traité ». Un horizon temporel est fixé : avant la fin de l'année 1990. Ce sont donc des considérations relatives à l'UEM qui sont à l'origine directe du processus aboutissant au traité fondateur de l'Union européenne. Pour autant, le Parlement européen souhaite que cette conférence intergouvernementale soit l'occasion « de réviser le traité afin de renforcer l'efficacité et le caractère démocratique du processus de décision au sein de la Communauté » et qu'elle « traite aussi de la dimension sociale de l'Europe » (Résol. du 23 nov. 1989 sur la conférence intergouvernementale décidée au Conseil européen de Madrid, JOCE C 323, 27 déc. 1989, p. 111). Cet aspect décisif ne doit pas masquer le fait que ressortant du cadre communautaire l'UEM aurait pu advenir sans que l'Union soit constituée.

13. L'adjonction de l'Union politique (Conseil européen extraordinaire de Dublin, 28 avr. 1990). — L'Histoire européenne s'accélère en ces mois fiévreux de l'hiver 89-90, la chute du mur de Berlin pose la question de l'avenir des pays sous l'influence de l'Union soviétique, si l'Ouest n'a pas gagné la guerre froide, le bloc communiste l'a sans aucun doute perdu. Sa chute annonce la réunification de l'Allemagne et avec elle la perspective d'une unité européenne rassemblant, ce que l'on nomme alors les PE-CO (Pays d'Europe Centrale et Orientale). Dans ces conditions, les États membres des Communautés se doivent de les accueillir dans un espace sans frontières qui ne soit pas limité au marché et à la monnaie. Aussi, le concept d'Union politique fait-il son apparition. Il découle d'une proposition franco-allemande du 20 avril 1990 (Lettre commune Kohl-Mitterrand), que rejoint dans son inspiration le gouvernement belge, sans compter la volonté concordante et réitérée du Parlement européen d'un « ordre du jour de la Conférence Intergouvernementale [...] élargi au-delà de l'Union économique et monétaire » (Résol. du 14 mars 1990 sur la Conférence intergouvernementale dans le cadre de la stratégie du Parlement européen pour l'Union européenne, JOCE C 96, 17 avr. 1990, p. 114). Chacun des États a ses propres motivations, l'Allemagne ne peut consentir à l'abandon de sa monnaie au terme des étapes contenues dans le rapport Delors sans contreparties politiques ; la France veut une Allemagne réunifiée ancrée dans l'Europe communautaire. L'idée d'une seconde conférence intergouvernementale (CIG-UP), parallèle à celle relative à l'UEM (CIG-UEM), est consacrée à l'issue de la réunion extraordinaire de Dublin, retenant le mois de décembre comme début de ses travaux.

14. La convocation de deux CIG (Conseil européen de Dublin, 25 et 26 juin 1990). — Toujours à Dublin, lors du Conseil européen des 25 et 26 juin 1990, « il est convenu de convoquer une conférence intergouvernementale sur l'Union politique », à côté de celle déjà prévue pour l'UEM. En raison de leur parallélisme, les dates d'ouverture des deux CIG-UEM et CIG-UP sont fixées au même jour : le 14 décembre 1990. En annexe des conclusions de la Présidence du Conseil européen, le mandat de la CIG-UP est évoqué à travers l'énoncé de son objectif général, à savoir le renforcement de la légitimité démocratique, la réforme du système institutionnel et la cohérence de l'action européenne sur la scène internationale. Il est par ailleurs précisé qu'une ratification par les États membres est attendue avant la fin de l'année 1992. Cet horizon de ratification annoncée ne sera pas respecté à l'imitation de tous ceux fixés jusqu'au traité de Lisbonne (V. *infra*, n° 142). La liaison entre l'UEM et l'UP s'est imposée après que le Royaume-Uni a fixé le seuil que ne devait pas atteindre la future Union européenne : un ensemble fédéral. Instruites du précédent du Conseil européen de Milan en 1985 (V. *Acte unique européen [Eur.]*), les autorités britanniques savaient ne pas être en mesure de bloquer la réunion d'une CIG convoquée à la majorité simple des États membres. En revanche, la méthode adoptée pour réviser le traité de Rome diffère sensiblement de celle en vigueur pour l'AUE. Alors qu'une seule CIG traitait à la fois du volet communautaire et de la coopération politique européenne, les États membres ont opté pour deux CIG, ce choix a pesé favorablement sur la réussite des négociations. De plus, si formellement le pouvoir de réviser les traités revient aux États membres, qui en demeurent les maîtres, une « conférence interinstitutionnelle préparatoire, organisée à Strasbourg le 17 mai 1990, permit pour la première fois dans l'histoire communautaire aux Institutions et aux États membres représentés au niveau ministériel de discuter, informellement, des perspectives de la construction européenne » (CLOOS, REINESCH, VIGNES et WEYLAND, *Le traité de Maastricht, genèse, analyse, commentaires*, 2^e éd., 1994, Bruylant, p. 55).

15. Le mandat et l'organisation des CIG (Conseil européen extraordinaire de Rome, 27 et 28 oct. 1990). — Nourri des réflexions de la Commission qui voit dans l'UEM « la nouvelle frontière d'une Communauté [...] volet indispensable pour bâtir l'Union européenne » (SEC(90) 1659 final, 21 août 1990), le Conseil européen extraordinaire de Rome après avoir « confirmé la volonté de transformer progressivement la Communauté en une Union européenne » dessine à grands traits les attentes des États membres s'agissant de l'Union politique et de l'UEM. Au titre de la première, la citoyenneté européenne est évoquée, ainsi que « l'objectif d'une politique étrangère et de sécurité commune pour renforcer l'identité de la Communauté ». L'Union économique et l'Union monétaire sont tour à tour abordées, avec pour objectif respectif « un système de marché, ouvert qui conjugue la stabilité des prix avec la croissance, l'emploi et la protection de l'environnement » et « assurer la stabilité des prix ». Cette prise de position va durablement influencer l'orientation prise par la construction de l'Union. En outre, le calendrier de la monnaie unique est exposé avec précision concernant les deux premières phases, la deuxième devant démarrer le 1^{er} janvier 1994, tandis que le refus du Royaume-Uni d'accepter cette « formule » est mentionné. Enfin, en annexe l'organisation des travaux des CIG est fixée, avec en particulier le rôle des ministres des Affaires étrangères chargés « de la cohérence nécessaire des travaux des deux conférences ». On observe toutefois une différence d'approche au sujet des deux CIG. Celle relative à l'UEM établit elle-même son ordre du jour et le calendrier de ses travaux suivant les conclusions du Conseil européen de Strasbourg et les chefs d'État ou de gouvernement

s'en remettent à l'expertise des « instances compétentes » mentionnées par le Conseil européen de Madrid (Conseil économie, finance et affaires générales, Commission, comité des gouverneurs des banques centrales, comité monétaire). Quant à la CIG-UP, elle est amenée à exercer son mandat dans le cadre fixé par le Conseil européen. Est emblématique de ce traitement différencié l'émission de l'avis de la Commission du 21 octobre 1990 concernant la seule Union politique (Bull. CE, supp. 2/91).

16. Lancement des travaux de la CIG (Conseil européen de Rome, 14 et 15 déc. 1990). — Le Conseil européen de Rome des 14 et 15 décembre 1990 affine et détaille ses vues à la veille de l'ouverture des négociations après avoir pris connaissance des réflexions préparatoires menées durant le second semestre dans le prolongement de celles conduites sous la présidence irlandaise. Les lignes de force qui s'en dégagent annoncent le traité à venir suivant une distinction entre l'Union politique et l'UEM. Pour la première, la légitimité démocratique, thème persistant de la réforme des traités, est abordée sous l'angle d'un renforcement des pouvoirs du Parlement européen. Ensuite, la nécessité d'une politique commune en matière de relations extérieures et de sécurité est annoncée comme partagée par la plupart des États membres. Puis, la citoyenneté européenne, rendez-vous manqué de l'AUE, doit être examinée afin d'y rattacher des droits civiques, mais aussi économiques et sociaux ainsi qu'une « protection commune [...] hors des frontières ». Par ailleurs, à côté de ces aspects, le Conseil européen est attaché à une extension des compétences européennes dans plusieurs domaines, dont la santé, la recherche, les réseaux d'infrastructures et à une consolidation de celles consacrées par l'AUE (cohésion économique et sociale, environnement). Parallèlement, le Conseil européen évoque un transfert des « activités actuellement poursuivies dans un cadre intergouvernemental [...] dans le champ d'application de l'Union, en particulier certains domaines clés tels que les affaires intérieures et la justice et, plus précisément, l'immigration, les visas, le droit d'asile ainsi que la lutte contre la drogue et le crime organisé ». Cet accroissement des compétences doit s'accompagner de la mise en œuvre générale du principe de subsidiarité, apparu avec l'AUE en matière d'environnement. Enfin et sans surprise des progrès sont attendus concernant « l'efficacité de l'Union ». Entendre par là l'extension du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil et le renforcement des compétences d'exécution de la Commission. Autant d'objectifs de réforme traversant les années 1980 et difficilement atteints par le traité de Lisbonne (V. *infra*, n° 158). Pour la seconde, le Conseil européen « prend acte » des travaux portés à sa connaissance par le comité des gouverneurs des banques centrales (Rapp. du 23 juill. 1990) et par la Commission (Communication du 21 août 1990). Fidèle à sa stratégie définie lors de sa réunion de Madrid, il n'a pas établi formellement de mandat pour la CIG-UEM.

§ 3. – Négociations préalables au traité de Maastricht

17. L'ouverture des travaux de la CIG (Palais Montecitorio, Rome, 15 déc. 1990). — Au gré des présidences tournantes du Conseil des Communautés, c'est sous la présidence italienne que s'ouvrent à Rome les travaux de la CIG ; de Rome à Rome se décide le futur de l'Europe (V. *infra*, n° 114). Ils débutent officiellement au Palais Montecitorio, abritant la Chambre des députés, en présence de douze ministres des Affaires étrangères, le représentant du gouvernement italien s'attachant à associer son homologue luxembourgeois appelé à assurer la présidence des Communautés au cours du semestre suivant. Pour la CIG-UP, présidée par M. Poos, le choix fut fait d'une représentation personnelle des ministres des Affaires étrangères par leur représentant permanent. De sorte qu'ils purent poursuivre le travail informel effectué au sein du groupe autodésigné comme « Amis de la Présidence » (V. CLOOS, p. 75). Ce rôle

pour la Commission et le Conseil fut rempli par leur Secrétariat général respectif. Sans rôle officiel au sein de la CIG, l'article 236 CEE lui reconnaissant la seule faculté d'émettre un avis à la demande du Conseil quant à sa réunion, la position de la Commission fut assez inconfortable, ses propositions n'ayant pas le même statut que celles portées par les États membres. S'agissant de la CIG-UEM, présidée par J.-C. Juncker, les ministres de l'Économie et des Finances désignèrent de hauts fonctionnaires de leur administration pour les représenter, tandis qu'eux-mêmes se rencontraient une fois par mois à l'occasion des Conseils Écofin. La Commission était représentée par son vice-président, le danois, Henning Christophersen. Très rapidement une différence dans l'avancement des travaux des deux CIG est apparue, tant le terrain de celle relative à l'UEM était préparé depuis environ deux ans et ne portait au surplus que sur un nombre limité de dispositions. Toutefois, au rythme d'une réunion au moins par semaine, pour les représentants permanents et d'une par mois pour les ministres des Affaires étrangères, la présidence luxembourgeoise fut en mesure de présenter un projet de texte balayant l'ensemble des thèmes de l'Union politique soumis par le Conseil européen.

18. Présentation des non paper par la présidence luxembourgeoise (17 avr. 1991 pour l'Union politique et 2 mai pour l'UEM). — Au début des travaux de la CIG-UP, les positions respectives de chaque État membre sont encore éloignées et les divers thèmes de discussion ne sont pas définitivement arrêtés. Au début de 1991, la présidence luxembourgeoise décida d'un rythme de travail soutenu afin que soient examinés les grands axes dégagés par le Conseil européen extraordinaire de Rome : étendre la compétence de la future Union ; définir une citoyenneté européenne ; accroître la légitimité démocratique de l'Union en développant le rôle du Parlement européen en matière législative et de contrôle ; renforcer les autres institutions dans un cadre équilibré ; parvenir à une politique étrangère et de sécurité commune. À la mi-avril, la présidence luxembourgeoise arrête dans le cadre de la CIG-UP un *non paper* (Agence Europe, Europe Documents, 3 mai 1991, n° 1709-1710), dont la qualification dit assez le caractère provisoire et inachevé. Présenté sous forme d'articles de traité, le texte a une double ambition : dégager une synthèse à partir des négociations ; avoir une progression comparable à celle de la CIG-UEM. Celle-ci discutait à partir de projets d'articles de traité à l'imitation du document de travail en vue de la mise en place d'une Union économique et monétaire établi par la Commission (SEC(90) 2500/2, 10 déc. 1990). De plus, la méthode choisie avait pour elle l'évidence puisqu'il fut décidé d'examiner d'abord les objectifs et principes fondamentaux, ensuite les dispositions économiques et monétaires et enfin le régime transitoire et les questions transversales. Ainsi, dès la fin janvier, la présidence luxembourgeoise était en mesure de présenter un *non paper* relatif à l'UEM, modifié à plusieurs reprises pour aboutir au *non paper* du 2 mai 1991.

19. Réception des non paper. — À l'issue de l'examen de la *non paper* UEM, le choix d'un *opting out* devenait incontournable en raison du refus réitéré du Royaume-Uni d'aller au terme du processus de l'UEM. En revanche, les États membres ne marquèrent pas d'opposition frontale à l'égard du *non paper* relatif à l'Union politique. De leur côté, la Commission et le Parlement européen avancèrent des critiques centrées en général sur le manque d'ambition du document, et en particulier sur sa structure en pilier (V. *infra*, n° 29). Apparaît à nouveau l'irréconciliable position quant à la meilleure stratégie à atteindre en vue de l'unité européenne, jusqu'à quel point le pragmatisme vaut-il le renoncement ? Jusqu'à quel point l'audace conduit-elle à l'échec ? Les expériences tirées du traité instituant la Communauté européenne de défense (CED) signé en 1952 et du traité établissant une Constitution pour l'Europe (TCE) signé en 2004 (V. *infra*,

n^{os} 122 s.) constituent un commencement de réponse. En tout état de cause, le processus de révision poursuit un cours relativement paisible, excepté les doutes exprimés par deux États fondateurs quant à la structure envisagée (Belgique et Pays-Bas) et l'expression singulière des fortes réserves exprimées par le Royaume-Uni à l'égard de la politique sociale. Si bien qu'un Projet de traité sur l'Union européenne est présenté le 18 juin 1991, réunissant les travaux de la CIG-UP et de la CIG-UEM et coloré par la mention de la vocation fédérale de l'Union, appelée à rapidement disparaître pour ne point fâcher les négociateurs britanniques.

20. Le projet de la présidence luxembourgeoise, base des futures négociations (Conseil européen de Luxembourg, 28 et 29 juin 1991). — Les discussions progressent raisonnablement au point que le Conseil européen de Luxembourg (28 et 29 juin 1991) relève, en dépit « des réserves de la délégation britannique », « de larges plages d'accord sur les éléments fondamentaux de l'UEM » et se félicite « des progrès considérables accomplis depuis les deux Conseils européens qui se sont tenus à Rome ». Après avoir maintenu le calendrier d'une entrée en vigueur fixée au « 1^{er} janvier 1993 », il considère que le projet établi par la présidence luxembourgeoise « constitue la base pour la poursuite des négociations ». Le choix d'un article défini (la) plutôt qu'indéfini, soutenu par la Belgique et les Pays-Bas, consacrait les avancées réalisées avant que ces derniers n'assurent à leur tour la présidence du Conseil. Selon toute vraisemblance, il était dans l'intention des chefs d'État ou de gouvernement de trancher les questions en suspens lors de leur prochaine rencontre et de clore ainsi le processus de révision à la fin de l'année pour que la suivante soit celle des ratifications nationales.

21. La présidence néerlandaise, entre consolidation et oppositions. — Ayant marqué des réticences à l'égard du projet de traité, fondée en particulier sur la structure du traité et sur la faible promotion institutionnelle du Parlement européen, les Pays-Bas mirent à profit la pause estivale – sans que la Commission en soit informée – pour présenter le 23 septembre 1991 leur projet de traité (Agence Europe, *Europe Documents*, 3 oct. 1991, n^o 1733-1734). En contradiction avec l'affirmation claire du précédent Conseil européen, les délégations nationales conduites par les ministres des Affaires étrangères reportèrent leur attention sur le projet luxembourgeois. À supposer que l'attitude néerlandaise eut volontairement empruntée à la tactique du repoussoir, elle fut couronnée de succès en rendant incontournable le texte du 18 juin. Comme souvent, la perspective d'une nouvelle version venait renforcer la précédente avec laquelle les négociateurs étaient devenus familiers au prix de nombreux compromis. Dès lors, à partir du 2 octobre 1991, les travaux reprirent pour se concentrer sur les aspects touchant à la PESC. Ensuite, deux thèmes mobilisèrent la CIG-UP : la légitimité démocratique et la politique de cohésion. Au nom de la première, le Parlement européen accédait à un pouvoir de codécision assurant sous certaines conditions le dernier mot du Conseil, tandis que la seconde donnait une illustration supplémentaire de divergences entre les États méditerranéens, bénéficiaires des crédits alloués à la politique de cohésion et les États la finançant. Pour autant, à la mi-novembre, les ministres des Affaires étrangères étaient en mesure de se concentrer sur les questions laissées en suspens après l'ébauche d'un projet de traité amendé par les Pays-Bas le 8 novembre 1991.

22. Les dernières oppositions. — Une double opposition perdue à l'automne 1991. Attachée à une politique de cohésion ferment d'une forte solidarité entre États membres, l'Espagne témoignait d'un désaccord, rejoint en cela par le Royaume-Uni, mais rejetant quant à lui toute politique sociale intégrée. Après un mois

de négociations conclu par une dernière rencontre des ministres des Affaires étrangères, la présidence néerlandaise finalisait la dernière version du projet le 4 décembre avant le sommet européen programmé à Maastricht. Quant à la CIG-UEM, elle eut à se concentrer sur le statut de l'organe chargé de conduire la politique monétaire avant la création de la Banque centrale européenne (BCE) ainsi que sur les conditions du passage à la troisième phase, son caractère impératif débouchant ou non sur la monnaie unique. Une fois ces difficultés aplanies, le 28 octobre un projet de traité était présenté et consolidé un mois plus tard, le 28 novembre 1991. Dès lors, le 2 décembre ne restaient que 4 points à faire l'objet de l'arbitrage suprême du Conseil européen : les protocoles d'*opting out* concernant le Danemark et le Royaume-Uni, la politique de cohésion, le rôle du Parlement européen pour les matières jugées quasi constitutionnelles et le siège des institutions monétaires.

23. L'écrin des futurs traités (Conseil européen de Maastricht, 9 et 10 déc. 1991). — Au regard de la place prise par l'UEM dans le texte soumis au Conseil européen, les ministres de l'Économie et des Finances furent conviés à ce sommet européen, à côté de la présence traditionnelle des ministres des Affaires étrangères. Le premier jour fut consacré à l'UEM, la question du passage à la troisième phase étant fixée au plus tôt au 1^{er} janvier 1997 et au plus tard au 1^{er} janvier 1999, tandis que le Royaume-Uni obtenait l'assurance d'un *opting out* sous forme de protocoles. Ce procédé fut dupliqué pour la politique sociale. Quant à l'Espagne, attachée qu'elle était à la solidarité européenne, elle fut satisfaite par la création d'un fonds de cohésion. L'opposition de ces deux États membres levée, au matin du 11 décembre, après 31 heures de discussion, un accord global se faisait jour. Suivant le calendrier fixé un an et demi auparavant à Dublin, le Conseil européen de Maastricht se refermait sur un succès en dépit des nombreux obstacles rencontrés durant les négociations. Il ne restait plus alors pour le formaliser qu'un toilettage juridique et linguistique. Une fois effectué, les ministres des Affaires étrangères signaient le 7 février 1992 à Maastricht, dans la *Statenzaal* de la Maison de la province de Limbourg, le traité fondant l'Union européenne.

24. 1986-1992 : les années européennes. — Cet acte de naissance de l'Union est le plus éclatant témoignage des « années européennes », en ce sens que les contemporains de cette période éprouvent le sentiment partagé d'une écriture en cours de l'Histoire de l'unité européenne. De la chute du mur de Berlin à la dislocation de l'URSS le 25 décembre 1991 à peine plus de deux ans se sont écoulés. Parallèlement, le début de l'année 1991 est marqué par l'intervention d'une coalition internationale, tandis que les premières manifestations de la guerre civile yougoslave apparaissent en juin de la même année. Autant d'éléments qui rendent nécessaire l'expression d'un approfondissement de la construction européenne. Sur un plan économique, les effets du krach boursier du 17 octobre 1987 se font encore sentir et la récession frappe comme souvent avec un temps de décalage l'Ouest européen. Parmi les circonstances favorables, il faut également mentionner un changement à la tête du gouvernement du Royaume-Uni, John Major, succédant à M^{me} Thatcher. Seulement ces « années européennes », parfaitement incarnées par le président de la Commission Jacques Delors, franchiront difficilement le cap des années 1990. Ces « années européennes » d'abord incarnées par l'AUE n'auront pas duré plus d'une décennie comme les difficultés rencontrées par l'entrée en vigueur du traité de Maastricht l'attestent.

25. L'entrée en vigueur différée du traité de Maastricht : entre incompatibilités constitutionnelles et référendums. — À l'imitation de l'AUE et des traités suivants, le calendrier initial de son application ne fut pas respecté. Prévues pour le 1^{er} janvier 1993,

l'entrée en vigueur du traité ne fut possible que le 1^{er} novembre 1993. L'article 236 CEE stipule alors que les amendements apportés « entreront en vigueur après avoir été ratifiés par tous les États membres en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives ». À cet égard et malgré ses imperfections, le Parlement européen « invite instamment les parlements nationaux à ratifier le traité de Maastricht » (Résol. sur les résultats des conférences intergouvernementales du 7 avr. 1992, JOCE C 125, 18 mai 1992, p. 82). Toutefois, leur action peut parfois être précédée d'un examen de la compatibilité du traité avec les constitutions nationales, suivi le cas échéant de leur révision. Ce cas de figure se rencontre dans 7 États membres, lesquels furent concernés par la nécessité de révisions constitutionnelles (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas). En France, les débats juridiques furent marqués sur ce point par la décision du Conseil constitutionnel français (V. *infra*, n° 26) et en Allemagne par la décision du Tribunal constitutionnel fédéral du 12 octobre 1993 (BVerfGE 89, 155). En l'absence de tout obstacle constitutionnel, ou une fois levé, l'autorisation de ratification est soit donnée par le Parlement ou toute assemblée représentative, soit par ce dernier à la suite de l'organisation d'une consultation populaire, soit encore directement par référendum. Ce cas de figure se rencontre au Danemark et en Irlande. Dans le premier, le 2 juin 1992 le résultat du référendum est négatif (49,3 % de vote en faveur du traité), avec une participation élevée (82,9 %), appelait une réponse adaptée (V. *infra*, n° 27). En Irlande, le 18 juin 1992, cette fois un vote massif en faveur du traité de Maastricht s'exprimait (69,05 %). De sorte, qu'à partir du traité de Maastricht la ratification de la plupart des révisions des traités va être le théâtre de deux scènes. Sur la première se joue une pièce dominée par le droit, plutôt indifférente aux considérations politiques, la seconde donne lieu à une représentation inverse. Ce chassé-croisé n'est pas sans soulever d'épineuses questions juridiques soulignant la matrice internationale de la construction européenne (V. RIDEAU, La ratification et l'entrée en vigueur du traité de Maastricht. Aspects internationaux, RFDC 1992. 478). La réception du traité de Maastricht en France en constitue une parfaite illustration.

26. La France et le traité de Maastricht : le temps des premières oppositions. — En France, après la saisine du Conseil constitutionnel sur la base de l'article 54 C (Décis. n° 92-308 DC du 9 avr. 1992), le constat d'une triple incompatibilité (UEM, politique des visas, citoyenneté européenne et élections municipales) appelait une révision de la Constitution sur le fondement de l'article 89 C par la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 ajoutant à la Constitution un titre : « Des Communautés européennes et de l'Union européenne » (JO n° 147, 26 juin 1992). Ensuite, le choix a été fait par le président de la République de soumettre à référendum le projet de loi portant autorisation de ratifier le traité conformément à l'article 11 C. C'est donc par 51,04 % des voix, avec une participation de près de 70 % des électeurs inscrits, que le référendum du 20 septembre 1992 accorde l'autorisation de ratifier. L'articulation entre l'article 89 C et l'article 11 C soulevait un débat constitutionnel (BEAUD, La souveraineté de l'État, le pouvoir constituant et le traité de Maastricht, RFDA 1993. 1046). Il est vrai que pour la première fois, par son intensité, un traité européen était à l'origine d'une révision de la Constitution en France, tandis que, pour la première fois encore, une révision des traités européens était à l'origine d'un référendum législatif. Autant de premières nourrissant le débat juridique et politique et suscitant diverses oppositions, parfois à front renversé. La parenthèse des années européennes commençait à se refermer (V. *supra*, n° 24).

27. La non-réponse au refus danois (Conseil européen d'Édimbourg, 11 et 12 déc. 1992). — Le choc du « non » danois ne provenait pas seulement du résultat propre au référendum, mais

se propageait à la mesure de son utilisation par les adversaires du traité de Maastricht et par ceux plus largement opposés à la construction européenne. Très rapidement, le lendemain du 2 juin, la Commission faisait savoir que le processus de ratification devait suivre son cours, mais qu'il convenait néanmoins de prendre en considération l'expression des électeurs danois. Dans ses conclusions, le Conseil européen de Lisbonne (26 et 27 juin 1992) maintenait une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1993, sans dire mot sur le résultat référendaire au Danemark, et excluant par-là toute renégociation du traité de Maastricht. De son côté, le gouvernement danois établissait un Livre blanc, porté à la connaissance de la présidence britannique succédant à celle du Portugal (janv.-juin 1992) et dont prenait acte le Conseil européen de Birmingham (16 oct. 1992). Celui d'Édimbourg des 11 et 12 décembre 1992 en réponse au document intitulé « Le Danemark au sein de l'Europe », présenté le 30 octobre par cet État, traitait en annexe de « certains problèmes soulevés par le Danemark à propos du traité sur l'Union européenne ». Le Danemark recevait plusieurs assurances en matière de citoyenneté et de défense et clarifiait sa position quant à l'UEM, décidant qu'il ne participerait pas à sa troisième phase. Le second référendum du 18 mai 1993 donnait lieu à un résultat positif (56,7 % pour), avec un taux de participation comparable au précédent (86,5 %). Saisie de plusieurs recours et une fois connue sa décision du 12 octobre, la Cour constitutionnelle de Karlsruhe levait l'ultime obstacle quant à l'entrée en vigueur du traité de Maastricht. Au 1^{er} novembre 1993, l'application du nouveau traité donnait corps à un mouvement engagé 4 ans plus tôt.

ART. 2. — TRAITS DE L'UNION EUROPÉENNE

§ 1^{er}. — *Baroque de l'Union européenne : l'addition de l'Union aux Communautés*

28. La structure du traité de Maastricht : un traité sur l'Union européenne. — Le *non paper* luxembourgeois fut en partie contesté par le traitement séparé qu'il réservait à la PESC et à la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Cette démarche empruntait au fond à celle engagée trente ans plus tôt avec les Plans Fouchet (V. *Politique étrangère et de sécurité commune [Eur.]*, n° 3), reprise notamment par la France en 1985 (V. *Acte unique européen [Eur.]*, n° 26) et toujours présente dans le traité de Lisbonne (V. *infra*, n° 166). Elle consiste à ne pas soumettre à la méthode communautaire appliquée pour l'essentiel au domaine économique des matières de souveraineté. Si leur assiette peut varier au fil du temps, la monnaie, la justice et la diplomatie en constituent le cœur. Pour ces raisons, ce qui est communément désigné comme le traité de Maastricht est en réalité constitué d'un traité sur l'Union européenne formé de plusieurs titres, dont l'intitulé même est explicite, puisqu'il est *sur* l'Union européenne et non de l'Union européenne. Le premier titre, intitulé « Dispositions communes » s'ouvre sur un article A essentiel puisqu'il stipule que « les Hautes Parties Contractantes instituent entre elles une Union européenne, ci-après dénommée "Union" ». Cet article témoigne du caractère évolutif de l'Union quand il indique que le « traité marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe ». Cette formule est directement inspirée par l'alinéa 1 du Préambule du traité CEE, lui-même repris de l'article 1^{er} du Statut du Conseil de l'Europe adopté à Londres, le 5 mai 1949. Elle est destinée à masquer la disparition de la mention d'une « vocation fédérale » ayant surgi et divisé durant les négociations intergouvernementales. Les trois titres suivants (titres II, III et IV) modifient respectivement le traité instituant la Communauté économique européenne (CEE), qui devient la Communauté européenne (CE) dès lors qu'elle ne saurait se réduire à sa dimension économique, celui instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA)

et enfin celui instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA). Le titre V est relatif aux dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Le titre VI concerne des dispositions sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (JAI). Enfin, un titre VII porte sur les dispositions finales. À côté du texte du traité à proprement parler, on trouve en annexe d'une part 17 protocoles, dont la valeur juridique est identique au traité selon l'article 239 du CE, règle empruntée au droit international public, et d'autre part 33 déclarations dont la portée est uniquement politique. Cette structure déroutante pour le commun est à l'origine d'une double métaphore.

29. Les métaphores de l'arbre et du temple antique. — Dans son avis du 21 octobre 1990 relatif au projet de révision du traité CEE concernant l'Union politique, la Commission soulignait « comme elle l'avait fait avec une particulière insistance lors de l'élaboration de l'Acte unique, que tant le legs historique des pères fondateurs de la Communauté que tous les engagements en faveur de la construction européenne l'amènent à considérer, comme élément central de la révision du Traité, l'intégration, dans une seule Communauté, des nouvelles finalités. L'osmose entre l'économique, le social, le financier et le monétaire, d'une part, et la politique extérieure, d'autre part, constitue et doit rester la philosophie même de l'Union européenne, comme l'affirme le préambule de l'Acte unique ». Contrairement à cette attente, à Dresde, le 3 juin 1991 à l'occasion d'une réunion entre les ministres des Affaires étrangères tenue à l'initiative de M. Genscher, fut évoquée la métaphore de l'arbre et du temple antique. Pour la première, l'Union européenne forme un tronc avec des branches d'inégales valeurs. Pour la seconde, l'Union européenne est inscrite au frontispice par le titre I soutenu par trois piliers. Suivant l'ordre d'exposition du traité de Maastricht, le premier, est le pilier communautaire formé des trois titres modifiant les trois communautés existantes (CECA, CEE, CEEA), le deuxième crée une PESC se substituant à la CPE inaugurée par l'Acte unique, le troisième instaure une coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. La métaphore du temple grec s'est rapidement imposée, plus noble dans son usage et dans ses références que celle de l'arbre ; elle survivra jusqu'au traité de Lisbonne (V. *infra*, n° 148). Mais loin de la tradition gréco-romaine, la structure baroque, à tout le moins complexe du traité de Maastricht, ressort formellement des dispositions de la PESC et de la JAI, désignées de façon alphanumérique par les articles A à F et J à K.9.

30. La composition de l'Union européenne : trois Communautés et deux politiques de coopération. — Ainsi que l'énonce l'article A alinéa 3 du traité sur l'Union européenne : « L'Union est fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et formes de coopération instaurées par le présent traité ». Il s'ensuit que si les Communautés européennes disposent au titre de leurs dispositions respectives de la personnalité juridique, il n'en va pas de même pour l'Union. Elle en est dépourvue, ni la PESC ni la JAI n'en bénéficient. Pour autant, l'article C précise que l'Union « dispose d'un cadre institutionnel unique qui assure la cohérence et la continuité des actions menées en vue d'atteindre ses objectifs, tout en respectant et en développant l'acquis communautaire ». L'article B, tiret 5, rappelle la nécessité de « maintenir intégralement l'acquis communautaire ». En d'autres termes, le cadre intergouvernemental de l'Union tel qu'il ressort du deuxième et du troisième pilier n'affecte en rien les réalisations communautaires ; les nouvelles formes de coopération ne menacent en rien l'intégration. Cette composition déroutante a constitué la condition de la transformation non des Communautés européennes en Union, mais de leur insertion dans cet ensemble plus vaste et de la perte du caractère exclusivement économique de la CEE. Comment en faire le reproche à un

texte dont la structure sera finalement prolongée jusqu'au traité de Lisbonne signé 15 ans plus tard ?

§ 2. – Principales dispositions du traité de Maastricht

31. La transformation de la Communauté économique européenne en Communauté européenne. — Le traité de Maastricht substitue la Communauté européenne (CE) à la Communauté économique européenne (CEE). Le changement de terminologie n'est pas seulement d'ordre du symbolique, en abandonnant la référence au caractère économique de la Communauté, les rédacteurs du traité ont voulu signifier que la Communauté ne pouvait y être réduite. L'instauration d'une citoyenneté européenne reflète cette préoccupation. Là où l'Acte unique avait échoué à poser le statut d'une citoyenneté européenne, le traité de Maastricht y parvient. Cette notion de citoyen européen se substitue à la notion de « ressortissant d'un État membre », employée par exemple par l'article 52 du traité de Rome (CEE), et qu'annonçait celle de « ressortissant communautaire ». L'ex-article F-2 du TUE en prônant le respect des droits fondamentaux participe de cette dimension nouvelle, mais son application n'est pas restreinte aux citoyens européens, il s'adresse aussi aux ressortissants des pays tiers. Les conséquences attachées à la citoyenneté européenne sont telles que le traité insère une deuxième partie, dans le traité CE « La citoyenneté de l'Union ». Le choix de cet emplacement, alors qu'il s'agit de la citoyenneté de l'Union, réside principalement dans le souci d'assurer aux dispositions qu'il contient l'application des principes du droit communautaire (primauté et invocabilité) et leur justiciabilité devant la Cour de justice. En outre, à la charnière de la citoyenneté et de la légitimité démocratique, le traité de Maastricht voit dans les partis politiques au niveau européen un « facteur d'intégration au sein de l'Union », contribuant « à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union » (CE, art. 138, A).

32. Le renforcement de la légitimité démocratique. — Sur le plan institutionnel, la position du Parlement européen sort renforcée du traité de Maastricht. Il partage, sous certaines réserves, la fonction législative avec le Conseil au terme d'une procédure de codécision asymétrique valant pour 14 articles. Quant à sa fonction de contrôle, elle est étendue dans la mesure où il est associé à la désignation de la Commission, celle-ci n'est nommée qu'après avoir fait l'objet d'un vote d'approbation. Par ailleurs, le mandat de la Commission est porté à 5 ans afin d'établir une correspondance entre les élections parlementaires et la désignation d'un nouveau collège, de sorte qu'un mouvement en faveur de la parlementarisation de l'Union est engagé (V. *infra*, n° 84). Son rôle législatif est amélioré par l'extension du vote à la majorité qualifiée. Quant à l'unanimité, elle reste en vigueur au Conseil pour la mise en œuvre des nouvelles politiques. D'un point de vue strictement organique, les principales innovations tiennent dans la mention du Comité des représentants permanents (COREPER), dans la promotion statutaire de la Cour des comptes qui devient une institution, dans la création d'un médiateur européen, sur le modèle de l'ombudsman suédois, et dans celle du Comité des régions. Son rôle consultatif lui permet d'émettre des avis sur les textes intéressants la vie des territoires des États membres. La prise en compte des autorités régionales des États membres est complétée par une déclaration reconnaissant le rôle des Parlements nationaux dans l'Union. Enfin, le contrôle de légalité exercé par la Cour de justice est étendu.

33. L'extension des compétences communautaires : l'avènement de la monnaie unique. — La création de nouvelles compétences est un apport incontestable du traité de Maastricht, parmi lesquelles figure au premier rang l'UEM (ex-art. 102, A), qui va bien au-delà de la coopération inaugurée par l'AUE (V. *Union*

économique et monétaire [Eur.]. La mise en place d'instruments favorables à l'établissement d'une monnaie unique constitue le cœur du traité. Son avènement est envisagé au terme de trois phases (1^{er} janv. 1990 – 1^{er} janv. 1994 – 1^{er} janv. 1999) et nécessite à partir de 1994 la création, à titre temporaire, de l'Institut monétaire européen (IME) présidé par un Belge, Alexandre Lafalussy, situé à Francfort. Il sera remplacé en juin 1998 par un autre organe, la Banque centrale européenne (BCE), chargé de mettre en œuvre la troisième phase durant laquelle l'euro remplace les monnaies nationales sur les marchés de capitaux, et au terme de laquelle, le 1^{er} janvier 2002, l'euro devient la monnaie des citoyens de 11 États membres sur 15 appartenant à l'Union (le Danemark, le Royaume-Uni, la Grèce et la Suède ne font alors pas partie de la zone euro). Au-delà de la fondation de l'Union européenne, là est la première réalisation matérielle du traité de Maastricht. D'autres compétences internes font leur apparition comme l'éducation, la formation professionnelle et la jeunesse, la culture, la santé publique, la coopération au développement, l'industrie ou les réseaux transeuropéens. Toutefois, en ces matières, l'action des institutions de l'Union est limitée en ce qu'elle tient essentiellement dans un rôle de coordination. Les compétences externes sont aussi étendues, principalement avec la coopération au développement qui bénéficie d'une base dans le droit primaire. Simultanément, des politiques existantes comme la cohésion économique et sociale, l'environnement ou la politique sociale sont renforcées. La contrepartie de ces nouveaux transferts de compétence et la consolidation de celles existantes prend corps dans le principe de subsidiarité. Ne valant que pour les compétences partagées entre l'Union et les États membres, le principe tire sa force de l'article A du traité en vertu duquel « les décisions sont prises le plus près possible des citoyens ». Au final, c'est à la fois par l'approfondissement de compétences existantes et par l'introduction de nouvelles – dont l'UEM – que le traité de Maastricht innove.

34. De nouvelles compétences européennes : la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). — L'existence de la PESC vaut presque à elle seule vertu tant les crises et conflits (guerre du Golfe, guerre civile en Yougoslavie) ont fait apparaître des lignes de fracture s'agissant de la politique extérieure que doit mener l'Union. Les États membres sont parvenus à fixer des objectifs qui pourront être atteints grâce à plusieurs instruments. Les premiers, au nombre de 5, visent notamment « la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux et de l'indépendance de l'Union ». Les seconds se répartissent en positions communes adoptées par le Conseil, assurant la coopération politique, et en actions communes, également arrêtées par le Conseil mais comportant un aspect opérationnel plus important. Le rôle de la Commission et celui du Parlement européen sont limités, celle-ci est associée aux travaux du Conseil, celui-là est consulté et informé. En outre, s'agissant d'une coopération intergouvernementale, l'information mutuelle, la concertation au sein du Conseil sur toute question relative à la PESC est prévue. Il s'agit de s'assurer que l'influence combinée des États membres s'exerce de la manière la plus efficace par la convergence de leurs actions. En allant au-delà de la CPE, la PESC lance les bases d'une politique étrangère de l'Union, qu'il appartiendra aux États membres de faire vivre. En attendant, l'ex article J 4 TUE précise prudemment que la PESC couvre « l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune ».

35. De nouvelles compétences européennes : la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (JAI). — L'Acte unique ignorait les aspects touchant à la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures ; le traité de Maastricht comble cette lacune en entérinant certaines pratiques et

certaines accords internationaux et en fixant une liste exhaustive de domaines considérés comme des « questions d'intérêts communs ». Ces dernières vont de la politique d'asile à la coopération policière en vue de la prévention et de la lutte contre le terrorisme et des formes graves de criminalité internationale, en passant par la politique d'immigration et la coopération judiciaire en matière civile mais aussi pénale. Cette précision tranche avec le flou de la PESC, mais la JAI fonctionne, *i.e.* de manière intergouvernementale, le Conseil arrête des positions communes ou des actions communes. La coopération dans ces multiples domaines est le maître mot du troisième pilier. La Commission et le Parlement européen possèdent des attributions comparables à celles de la PESC, c'est-à-dire tout aussi réduites. À l'origine de cette forme de coopération, on trouve l'idée d'un espace judiciaire européen sans frontières. Pour être tout à fait constitué, sans doute vaut-il mieux que les matières en relevant figurent dans le pilier communautaire, car son intégration est davantage marquée. La « communautarisation » du troisième pilier est en partie réalisée par le traité d'Amsterdam, étape suivante d'une transformation de l'Union.

SECTION 2

Transformations de l'Union européenne, de révision en révision

36. D'Amsterdam à Nice : de rendez-vous en rendez-vous manqués. — Le traité de Maastricht est pour emprunter à Victor Hugo, une force qui va ! La fondation de l'Union européenne qu'il réalise marque un commencement, non un achèvement. À telle enseigne que l'article N, paragraphe 2 du TUE contient une clause de rendez-vous, appelée à prospérer (V. *infra*, n^{os} 65 et 87), stipulant qu'une CIG « sera convoquée en 1996 pour examiner, conformément aux objectifs énoncés aux articles A et B des dispositions communes, les dispositions du présent traité pour lesquelles une révision est prévue ». En d'autres termes, et la chose est alors inédite, le traité contient l'expression de sa propre incomplétude dès lors qu'il renvoie à demain une révision « en vue d'assurer l'efficacité des mécanismes et institutions communautaires » (art. B, tiret 5). Elle ressort de certains obstacles que n'ont pas réussi à surmonter les rédacteurs du traité et des chantiers inachevés. Pour avoir une idée précise à ce sujet, il convient à la fois de se reporter au corps même du traité et aux déclarations annexées. D'une part, l'article 189 B, paragraphe 8 du CE renvoie à cet article N, paragraphe 2, s'agissant de l'extension du domaine de la procédure assurant une quasi-codécision entre le Conseil et Parlement européen. Dans le volet intergouvernemental figurent également deux références à cette clause de rendez-vous. L'article J. 4, paragraphe 10, évoque sa propre révision, en particulier en relation avec l'Union de l'Europe occidentale (UEO) et en conséquence avec une politique de défense européenne, doublé d'un rappel par la déclaration n^o 30 relative à l'UEO, tandis que l'article J. 10 prolonge cette perspective en matière de sécurité. D'autre part, la déclaration n^o 1 souhaite que « la question de l'introduction dans le traité » du CE de titres consacrés à la protection civile, l'énergie et le tourisme soit examinée « conformément à la procédure prévue à l'article N paragraphe 2 du traité sur l'Union européenne ». De son côté, la déclaration n^o 16 prône une révision de « la classification des actes communautaires en vue d'établir une hiérarchie appropriée entre les diverses catégories de norme ». Au vrai, le vœu de la première sera exaucé par le traité de Nice (V. *infra*, n^o 86), quant à la seconde, elle n'est qu'imparfaitement satisfaite par le traité de Lisbonne (V. *infra*, n^o 120). L'article 2, paragraphe 2 sera abrogé par le traité d'Amsterdam (V. *infra*, n^{os} 37 s.), lequel fixera à son tour un nouveau rendez-vous appelant le traité de Nice, lequel fut dénoncé dans la mesure où il n'apportait au mieux qu'une réponse différée à l'élargissement (V. *infra*, n^{os} 66 s.).

ART. 1^{er}. – TRAITÉ D'AMSTERDAM (1997) : UN TRAITÉ ANNONCÉ

§ 1^{er}. – *Difficile conciliation
entre approfondissement et élargissement*

37. Le traité d'Amsterdam : réplique du traité de Maastricht. — Rarement traité aura été aussi annoncé que celui d'Amsterdam, au point d'apparaître comme un traité de Maastricht *bis*, ou plus exactement comme sa réplique suivant le sens sismologique du terme. Il est vrai que moins de 4 ans séparent l'entrée en vigueur du traité de Maastricht de la signature de celui d'Amsterdam, quand il a fallu attendre trente ans pour qu'une révision d'ensemble des traités de Rome voie le jour en 1986. Ce n'est pas seulement l'histoire européenne qui s'accélère mais aussi le rythme de révision des traités. Celui de Maastricht incarne un indiscutable approfondissement de l'unité européenne, mais il ne prépare pas à son élargissement. Si bien que le suivant doit remplir cet office. Cette mission lui est parfois clairement assignée ou dissimulée par la nécessité d'améliorer l'efficacité institutionnelle de l'Union. Il est d'ailleurs significatif de relever que le Conseil européen suivant celui d'Édimbourg consacré au « non » danois (V. *supra*, n° 25), réuni cette fois à Copenhague est celui fixant les critères politico-économiques que doivent remplir les futurs pays candidats à l'adhésion (Conseil européen des 21 et 22 juin 1993).

38. Élargissement puis approfondissement. — Au début de l'année 1993, des négociations d'élargissement ont débuté avec l'Autriche, la Finlande, la Norvège et la Suède conformément aux conclusions du Conseil européen d'Édimbourg (11 et 12 déc. 1992). Si bien que six mois plus tard, le Conseil européen de Copenhague fixe au 1^{er} janvier 1995, la date d'adhésion de ces trois nouveaux États membres. Ainsi, la prochaine CIG devra réunir 15 États membres. Dans ces conditions, les compromis sont plus délicats à élaborer ; les grands équilibres entre États membres plus complexes à maintenir. En raison de ces difficultés, le Parlement a dénoncé – sans toutefois user du veto que lui reconnaît l'Acte unique en matière d'élargissement – l'ordre voulu par les États, élargissement puis approfondissement. Le Parlement européen ne partageait « pas le point de vue exprimé dans les conclusions du Conseil européen réuni le 27 juin 1992, à Lisbonne, selon lequel l'élargissement de l'Union aux pays de l'AELE candidats à l'adhésion doit s'opérer en l'absence de nouvelles réformes institutionnelles » (Résol. sur la conception et la stratégie de l'Union européenne dans la perspective de son élargissement et de la création d'un ordre global à l'échelle de l'Europe, JOCE C 42, 15 févr. 1993, p. 124).

39. Une nouveauté : l'association des institutions politiques de l'Union aux réflexions précédant les négociations. — Les répercussions institutionnelles de l'élargissement en cours concernant l'Autriche, la Finlande, la Norvège et la Suède sont à l'origine de la Déclaration des représentants des États membres de l'Union européenne faite à Ioánnina (Grèce), le 30 mars 1994. Dans le cadre de cet accord politique, « ils sont également convenus que la question de la réforme des institutions, y compris celle de la pondération des voix et du seuil de la majorité qualifiée au Conseil, sera abordée lors de la conférence des représentants des gouvernements des États membres qui sera convoquée en 1996, conformément à l'article N, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne. Par ailleurs, ils sont convenus d'inviter le Parlement européen, le Conseil et la Commission à établir un rapport sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne. Ces rapports alimenteront le travail d'un groupe de réflexion de représentants des ministres des Affaires étrangères qui devrait être créé par le Conseil européen de Corfou, et commencer à travailler mi-1995 » (Bull. UE, 1994/3, p. 77). En quelques phrases, le cadre de la prochaine révision est fixé. Tout d'abord, le mandat de la future

CIG n'est pas borné – comme il fallait s'y attendre – par les suggestions faites par le traité de Maastricht, ensuite une méthode originale est annoncée visant à associer les trois institutions politiques aux réflexions préparatoires, enfin un calendrier est fixé. D'avance, il faut retenir que la dimension institutionnelle domine et porte sur le poids de la représentation de chaque État membre au sein du Conseil et les modalités de son expression majoritaire.

40. La création d'un groupe de réflexion associant le Parlement européen (Conseil européen de Corfou, 24 et 25 juin 1994). — Comme convenu, le Conseil européen réuni par la présidence grecque « décide de créer un Groupe de réflexion qui préparera la Conférence intergouvernementale de 1996 et sera composé de représentants des ministres des Affaires étrangères des États membres et du Président de la Commission. Il sera présidé par une personne désignée par le gouvernement espagnol et commencera ses travaux en juin 1995 ». Cette désignation par l'Espagne s'explique par le fait que la présidence tournante lui échoit au second semestre 1995. Par ailleurs, il est prévu que « deux représentants du Parlement européen participeront aux travaux du Groupe de réflexion ». Dans la continuité de l'accord de Ioánnina, le Parlement européen est pour la première fois associé aux travaux préparatoires. Revendiquant de participer « sur un pied d'égalité aux travaux préparatoires ainsi qu'à la conférence intergouvernementale » (Résol. sur la conférence intergouvernementale décidée au Conseil européen de Madrid du 23 nov. 1989, JOCE C 323, 27 déc. 1989, p. 112) le Parlement européen ne dispose d'aucun rôle formel en matière de révision des traités jusqu'au traité de Lisbonne (V. *infra*, n° 154). Aussi, la décision du Conseil européen constitue-t-elle la première manifestation de son association, même lointaine au processus de révision des traités. Par ailleurs, le Conseil européen a décidé d'associer l'ensemble des institutions de l'Union, et non plus seulement les trois institutions politiques comme annoncé à Corfou. Sa démarche entraîne des répercussions internes puisque plusieurs assemblées parlementaires des États membres – à l'exception de l'Italie – ont décidé « d'apporter leur pierre à l'édifice, en réfléchissant sur la contribution propre qu'ils pouvaient apporter au vaste débat ouvert en vue de la Conférence intergouvernementale de 1996 » (Groupe parlementaire de réflexion sur la Conférence intergouvernementale de 1996, Assemblée nationale, Relations interparlementaires, juin-décembre 1995, p. 5).

41. Création du Comité Westendorp. — Dans ces conditions, Carlos Westendorp, ministre espagnol des Affaires étrangères, est nommé pour présider le groupe de réflexion préparant les travaux de la CIG. Il est composé de représentants personnels des ministres des Affaires étrangères de chaque État membre qui se retrouvent pour la plupart ensuite au sein de la CIG. Cette individualisation est marquée dans la mesure où ils ne pourront pas être remplacés par des suppléants. À côté de cette présence interétatique, le président de la Commission est représenté par l'un de ses membres, Marcelino Oreja, tandis que celui du Parlement européen l'est par deux députés européens, l'un membre du groupe du Parti socialiste européen (PSE) ; Elisabeth Guigou, l'autre du Parti populaire européen (PPE), Elmar Brok. Le mandat du groupe consiste dans l'élaboration « des options sur les questions institutionnelles figurant dans les conclusions du Conseil européen de Bruxelles et dans l'Accord de Ioánnina (pondération des voix, seuil pour les décisions prises à la majorité qualifiée, nombre des membres de la Commission et toute autre mesure estimée nécessaire pour faciliter les travaux des institutions et garantir leur efficacité dans la perspective de l'élargissement) ». Le Comité Westendorp tient sa réunion constitutive tenue à Messine en Sicile, haut lieu de l'histoire communautaire, les 2 et 3 juin 1995. Cette localisation s'explique par la présence de l'ensemble des représentants des institutions et États membres de l'Union en Sicile pour commémorer

les 40 ans de la conférence de Messine à l'origine des traités de Rome à la suite de l'échec de la Communauté européenne de défense (CED). Un calendrier est alors fixé, le comité s'engage à remettre le résultat de ses travaux au prochain conseil européen de Madrid.

42. Présentation des rapports des institutions politiques. — En attendant le lancement de la CIG, comme annoncé à Ioánnina et à Corfou, les institutions politiques de l'Union présentent leurs propositions de réforme au printemps 1995. Le Conseil, le premier, le 10 avril 1995, adopte son rapport sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne, intitulé *ô combien prémonitoire* (V. *infra*, n^{os} 134 et 148). Dans la mesure où il est formé des ministres des Affaires étrangères, il aborde prudemment quelques aspects institutionnels dans la mesure où il ne souhaite pas empiéter sur le mandat du comité de réflexion (Bull. UE 1995/4, p. 105). En revanche, la Commission et le Parlement développent des modifications portant sur la totalité des aspects de l'Union et des Communautés. Un mois plus tard, le 10 mai 1995, la Commission publie son rapport sur le fonctionnement du TUE (SEC(95) 731 final). Dans sa résolution du 17 mai 1995, le Parlement européen adopte une série d'orientations (résolution sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996 – Mise en œuvre et développement de l'Union. JOCE C 151, 19 juin 1995, p. 56), largement nourri par sa résolution sur la Constitution européenne à l'ambition toutefois plus vaste (JOCE C 61, 28 févr. 1994, p. 155), issue du rapport Herman sur la Constitution européenne du 9 février 1994 (Deuxième rapport de la commission institutionnelle sur la Constitution européenne, rapporteur. PE DOC. A3-0064/94). D'inspiration fédérale, ce texte fait écho au projet de traité de 1984, seulement à la différence du projet Spinelli, le rapport Herman n'a jamais été approuvé en séance plénière, il a seulement été annexé à une résolution destinée à apporter une contribution parlementaire au débat sur l'avenir institutionnel de l'Union européenne.

43. Présentation des rapports des institutions non politiques et des organes de l'Union. — Suivant les conclusions du Conseil européen de Corfou, les deux autres institutions mettent en avant leurs préférences en matière institutionnelle. Alors que réunies elles ne forment qu'une seule institution, attachées à leur indépendance et autonomie, les deux juridictions communautaires, la Cour de justice et le Tribunal de première instance vont rendre public leurs rapports le 17 mai, centrés sur le système juridictionnel des Communautés mais abordant d'autres aspects tels que la hiérarchie des normes (V. la synthèse des quatre rapports publiés en mai : Bull. UE 1995/5, p. 102 à 109). Devenue une institution à la faveur du traité de Maastricht, la Cour des comptes présente un rapport limité à l'examen de son fonctionnement et de ses missions (Bull. UE 1995/6, p. 175). Cet appel aux institutions ne sera pas strictement entendu, puisque le Comité des régions adoptera un avis d'initiative le 21 avril au terme duquel il mettra précisément en avant sa volonté de se voir accorder le statut d'institution (Bull. UE 1995/4, p. 105). Imité quelques mois après par le Comité économique et social dont l'avis d'initiative du 23 novembre 1995 sur la conférence intergouvernementale 1996 et sur son rôle revendique également l'accession au statut d'institution (Bull. UE 1995/11, p. 129).

44. Le retour d'une tradition : la préparation des négociations intergouvernementales par un groupe de réflexion (Conseil européen de Cannes, 26 et 27 juin 1995). — À l'imitation du Comité Spaak et du Comité Dooge préparant respectivement les deux traités de Rome et l'AUE, et du Comité Delors s'agissant de l'UEM, le Comité Westendorp renoue avec cette tradition de comités préparant la tenue de CIG. Ses priorités sont fixées par le Conseil européen de Cannes (26 et 27 juin 1995), réunissant

pour la première fois les représentants des Quinze « afin de permettre à l'Union de répondre aux attentes de ses citoyens ». Dans un premier temps, il rend public le 5 septembre 1995 un rapport d'étape constitué de huit thèmes (enjeux, principes et objectifs de l'Union, équilibre institutionnel, institutions, citoyenneté, espace de liberté, de sécurité et de justice, action extérieure, sécurité et défense, instruments au service de l'Union). Au terme de l'exposition de 8 thèmes, sa lecture laisse apparaître de profondes divergences entre États membres qu'elles soient générales au sujet de la PESC par exemple, ou plus précises s'agissant de la pondération des voix au sein du Conseil, des compétences d'exécution de la Commission ou de la hiérarchie des normes (V. Agence Europe, *Europe Documents*, n^o 1951/1952, 27 sept. 1995, p. 1 s.). Le rapport définitif du 5 décembre 1995, intitulé « Une stratégie pour l'Europe » constitue au final plus l'exposition des divergences entre États membres qu'un travail de synthèse à destination de la future CIG (RTD eur. 1996. 144). Structuré en deux parties (Une stratégie pour l'Europe ; Un ordre du jour annoté), il fixe des objectifs et les moyens de les atteindre et balaie quatre thèmes suivant sept rubriques : Citoyenneté ; Élargissement ; Action extérieure ; Réforme institutionnelle. Par son ampleur et sa précision, par l'identification des points d'accord et de désaccord, par les éléments de méthode et le calendrier qu'il fixe, ce rapport prépare utilement la prochaine CIG.

45. La décision de convoquer une CIG (Conseil européen de Madrid, 15 et 16 déc. 1995). — Le Conseil européen de Madrid accueillant « avec satisfaction le rapport du groupe de réflexion » décide « de lancer la Conférence intergouvernementale le 29 mars 1996 ». Il convient de relever qu'à côté du rapport du Comité Westendorp, le Conseil des ministres de l'UEO, réuni à Madrid le 14 novembre 1995, a également apporté sa contribution à la CIG de 1996. Dès lors que l'UEO, ainsi que l'indique le texte de sa contribution « fait partie intégrante du processus de développement de l'Union européenne », cette participation à la révision de la PESC était aussi souhaitable que nécessaire. En annexe de ses conclusions, le Conseil européen retient trois axes pour lesquels il attend des résultats significatifs : « rapprocher l'Europe de ses citoyens ; permettre à l'Union de mieux fonctionner et la préparer à son élargissement ; doter l'Union d'une plus grande capacité d'action extérieure ». Les objectifs de la CIG étaient ainsi singulièrement étendus en comparaison de la clause de rendez-vous posé par l'article N du TUE. Par ailleurs, le cadre institutionnel de la CIG est précisément fixé suivant le modèle des CIG précédentes. La présidence du Conseil, d'abord assurée par l'Italie, puis par l'Irlande, fait un rapport au Conseil européen sur l'avancement des négociations. Des réunions au niveau ministériel doivent se tenir chaque mois. Elles sont préparées par les représentants personnels des ministres et du président de la Commission qui se rencontreront au moins une fois par semaine. C'est à leur niveau que se réalise le travail de proposition et d'élaboration du futur traité. Formé de représentants permanents des États membres et de ministres ou secrétaires d'État en charge des questions européennes, cette « composition ne lui a sans doute pas toujours permis d'atteindre une efficacité maximale » (H. KORTENBERG – pseudonyme renvoyant à l'adresse de bâtiments abritant les services de la Commission à Bruxelles : La négociation du Traité. Une vue cavalière, RTD eur. 1997. 711). Si les premiers ont acquis une grande expertise des affaires communautaires, les seconds n'en sont pas dotés et ont pu rechigner à se pencher sur des sujets techniques.

46. Avis de la Commission et du Parlement européen sur la convocation de la CIG. — Ainsi que le prévoit l'article N du TUE, la présidence italienne du Conseil a sollicité l'avis de la Commission et du Parlement européen en vue de la prochaine CIG. La première, rendant son avis le 28 février 1996 « attend de la

conférence intergouvernementale qu'elle renforce l'Union pour préparer l'élargissement autour d'un projet politique ». À cette fin, elle dégage trois axes reprenant les thèmes parcourant les débats de l'année précédente : une Europe pour le citoyen ; une identité extérieure forte ; des institutions pour l'Europe élargie. La Commission conclut son avis sur le fond par un rappel du « succès le plus éclatant de la construction européenne » : « un espace de paix dans la prospérité », qu'il s'agit d'élargir « aux pays d'une Europe longtemps divisée ». Quant à la forme, elle marque son attachement à « l'utilité de la méthode communautaire [...] fondée sur des institutions originales, sur le droit et la solidarité » (RTD eur. 1996. 186). Le Parlement européen adopte un ton plus offensif au terme de sa résolution portant (i) avis sur la convocation de la Conférence intergouvernementale, (ii) évaluation des travaux du Groupe de réflexion et précision des priorités politiques du Parlement européen en vue de la Conférence intergouvernementale (JOCE C 96, 1^{er} avr. 1996, p. 77). Dans le prolongement de ses résolutions du 17 mai (V. *supra*, n° 42) et du 14 décembre 1995 sur l'ordre du jour de la Conférence intergouvernementale de 1996 en vue du Conseil européen de Madrid (JOCE C 17, 22 janv. 1996, p. 149), le Parlement européen met en avant huit priorités allant d'une « meilleure définition de la citoyenneté européenne et un plus grand respect des droits de l'homme » jusqu'à la nécessité d'un « traité simplifié, codifié et plus facile à comprendre ».

§ 2. – Négociations préalables au traité d'Amsterdam

47. Le lancement et le calendrier de la CIG (Conseil européen de Turin, 29 mars 1996). — Après l'adoption formelle par le Conseil des Affaires générales d'un avis favorable à la convocation de la CIG conformément à l'article N du TUE, les travaux de la CIG s'ouvrent à Turin le 29 mars. Au même moment, le Conseil européen détaille quelque peu les orientations préconisées à Madrid. En substance, il s'agit à la fois de réaliser une révision comblant les lacunes et points laissés en suspens par le traité de Maastricht et d'adapter un système institutionnel communautaire pensé pour Six États membres. En parallèle, le Conseil européen précise les modalités d'association du Parlement européen et « invite la conférence [à] [...] achever ses travaux dans un an environ ». Cet horizon permet alors d'envisager une conclusion sous présidence néerlandaise à la faveur du Conseil européen de juin 1997. La réunion constitutive est présidée par M^{me} S. Agnelli, ministre italienne des Affaires étrangères en sa qualité de présidente du Conseil, en présence du président de la Commission Jacques Santer et toujours de Marcelino Oreja, tandis que le Parlement européen est représenté par son président (Klaus Hänsch) et par deux de ses membres (Elisabeth Guigou et Elmar Brok, V. *supra*, n° 41). La CIG tient ensuite des sessions plénières au rythme d'une par mois – il y en aura 13 au total – et toutes sont précédées d'un échange de vues avec les trois parlementaires européens (en avril et en juin à Luxembourg, en mai à Bruxelles) après l'expérience fructueuse de leur participation au Comité Westendorp. Elles sont préparées par leurs représentants personnels au terme de réunions hebdomadaires d'une durée de deux jours. Si bien que les ministres concernés usent d'une double fonction de tutelle et d'arbitrage.

48. L'avancement des travaux de la CIG (Conseil européen de Florence, 21 et 22 juin 1996). — À l'issue de la quatrième session ministérielle, le Conseil européen de Florence demande que la présidence irlandaise prépare, pour la réunion de Dublin, un cadre général en vue d'un projet de révision des traités qui porterait en particulier sur les objectifs suivants : « une Union plus proche de ces citoyens ; un renforcement de la PESC ; des institutions efficaces et équilibrées dans une Union élargie ». Il revient ainsi à la présidence irlandaise de mettre en forme la prochaine révision des traités. Le temps paraît venu d'entamer cette étape décisive dès lors que depuis deux ans, de Conseil

européen en Conseil européen, les réflexions ne manquent pas s'agissant de ce que doit être une Union comptant plus de vingt États membres.

49. Le déroulement des travaux de la CIG sous la présidence irlandaise. — Suivant le cadre posé par le Conseil européen de Madrid et fort de l'expérience somme toute récente forgée à l'occasion du traité de Maastricht (V. *supra*, nos 18 à 21), le rôle de la présidence du Conseil est central. Plusieurs États membres ont pu faire part de leurs préoccupations et préférences, tandis que la présidence italienne s'efforçait de dégager une synthèse et parfois même avançait des propositions d'articles. La France et l'Allemagne par la voie d'une lettre commune du président de la République, J. Chirac et du chancelier allemand H. Kohl, exposaient par exemple leurs priorités le 9 décembre à la veille du Conseil européen de Dublin. La présidence irlandaise avance sous sa responsabilité et sans lier aucune délégation, un document valant Cadre général pour un projet de révision des traités (Dublin II). Ce texte, présenté lors d'un conclave ministériel à Bruxelles le 6 décembre 1996, est le fruit de négociations menées au cours de 8 sessions, dont la dernière a eu lieu le 25 novembre 1996. Le cadre irlandais identifie cinq priorités faisant par la suite l'objet d'une présentation détaillée s'appuyant par un renvoi aux dispositions des traités concernés : ELSJ, Union et citoyen, PESC, institutions, coopération renforcée - flexibilité (RTD eur. 1997. 187 s.). Alors que l'idée d'une « Europe à la carte » ou à « géométrie variable » était rejetée par le Comité Westendorp, elle fait ici une entrée remarquée, mais elle ne constitue qu'un dispositif spécifique. L'apport du futur traité d'Amsterdam est quant à lui annoncé autour des quatre premiers thèmes. Le Conseil européen de Dublin (13 et 14 déc.) accueille favorablement ce Cadre général pour un projet de révision des traités qu'il qualifie d'« avant-projet de révision » et insiste sur l'importance « de clôturer la conférence à Amsterdam, en juin 1997 ». Ces conclusions sont plus détaillées au sujet du « développement de l'Union européenne en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice ».

50. Positions de la Commission (5 mars) et du Parlement européen (17 mars). — Au regard de l'avancement des travaux de la CIG, la Commission et le Parlement européen font état parallèlement de leurs positions. La première adopte le 5 mars 1997 une communication relative à sa composition, à son organisation et à son fonctionnement. On y trouve deux idées fortes, la réduction du nombre de commissaires à un par État membre, finalement réalisée par le traité de Nice (V. *infra*, n° 82), et l'approbation de la désignation de son président par le Parlement européen, effective elle à partir du traité d'Amsterdam. Dans sa résolution sur la Conférence intergouvernementale du 17 mars 1997, le Parlement européen se concentre sur l'ELSJ, sa participation au processus de décisionnel en passe de devenir législatif et la coopération renforcée (JOCE C 115, 14 avr. 1997, p. 165).

51. Conclusions des travaux de la CIG sous la présidence des Pays-Bas (2 et 3 juin 1997). — À l'imitation de la phase de révision précédente (V. *supra*, n° 22), c'est sous la présidence des Pays-Bas que s'achèvent les négociations de la CIG. Les réunions au niveau ministériel continuent de se tenir à Bruxelles (le 9^e du 20 janv. consacrée à la flexibilité, la 10^e du 24 févr. à l'ELSJ), tandis que la 11^e se tient à Rome à l'occasion des 40 ans de la signature des traités de Rome. Elle aborde alors des questions institutionnelles, touchant à la PESC et au futur ELSJ. S'appuyant en particulier sur les propositions de la Commission quant à sa composition, la 12^e session ministérielle (Luxembourg, 29 et 30 avr.) examine à nouveau les aspects institutionnels et la PESC. Ces questions seront au cœur du Conseil européen informel de Noordwijk (Pays-Bas) auxquels s'ajoutent des discussions portant sur la politique sociale et l'emploi ainsi que sur le futur ELSJ. La mission ainsi dévolue aux Pays-Bas au premier

semestre 1997 réside dans la recherche d'un accord. Elle débouche sur la présentation le 30 mai d'un projet de traité. Dans ces conditions, la dernière et 13^e réunion au niveau ministériel (Luxembourg, 2 et 3 juin) referme un processus engagé 14 mois auparavant.

52. La CIG entre continuité et ruptures. — À la différence du traité de Maastricht dont la rédaction avait été tôt préparée par le *non paper* luxembourgeois (V. *supra*, n° 18) une démarche moins structurée a prévalu. La présidence irlandaise a attendu la veille du sommet de Dublin pour avancer son Cadre général, suivie en cela par son homologue néerlandaise. En revanche, le groupe toujours aussi informel des « Amis de la Présidence » (V. *supra*, n° 17) a aidé à la rédaction des points faisant l'objet d'un accord au sein du groupe des représentants personnels. Par ailleurs, bien que la Commission se soit efforcée d'exercer une influence sur le contenu des diverses versions en cours d'élaboration, il est avéré qu'elle fut moindre qu'auparavant (AUE et traité de Maastricht), la présidence Santer n'ayant pas le même rayonnement que la présidence Delors. En revanche, de l'avis général le Parlement européen a joué un rôle « significatif » (M. PETITE, *Le traité d'Amsterdam*, RMUE 1997, 21) comme en témoigne l'instauration d'une véritable procédure de codécision et son habilitation à fixer le statut de ses membres.

53. Contexte politique de la conclusion des travaux de la CIG. — Certains changements politiques intervenus au cours du printemps 1997 ont pesé favorablement sur la conclusion des travaux de la CIG. Après 18 ans de gouvernement conservateur, le parti travailliste dirigé par Anthony Blair obtient la majorité à la Chambre des Communes. À peu près au même moment, une troisième période de cohabitation s'ouvre en France à la suite de la nomination de Lionel Jospin, Premier ministre d'une gauche plurielle, après la dissolution de l'Assemblée nationale décidée le 21 avril par le président de la République, Jacques Chirac. Les principales difficultés rencontrées au fond par la CIG ont porté sur le renforcement de la PESC (opposition du Royaume-Uni), sur l'ELSJ dont l'expression signifie pour partie le passage d'une logique intergouvernementale (troisième pilier) vers une logique intégrative et sur une nouvelle compétence en matière d'emploi. En relation directe avec l'élargissement, la mise en œuvre des coopérations renforcées (différenciation) a divisé les États membres tout comme la composition de la Commission et le calcul des voix au sein du Conseil (pondération). Ces deux derniers obstacles étaient liés et n'ont finalement pas reçu de solutions satisfaisantes comme en témoigne le Protocole sur les institutions annexé au traité d'Amsterdam issu du Conseil européen des 16 et 17 juin (*infra* n° 65). Les possibilités offertes par les protocoles annexés aux traités depuis Maastricht ont permis la recherche d'un accord ainsi que l'illustre le Protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande et le Protocole sur la position du Danemark (V. *infra*, n° 62).

54. La conclusion de la CIG (Conseil européen d'Amsterdam, 16 et 17 juin 1997). — À la veille du sommet d'Amsterdam annoncé comme marquant la fin du processus entamé à Turin en 1996, le Parlement européen demandait aux chefs d'État ou de gouvernement de faire « preuve de la volonté politique nécessaire pour que, au cours de la phase finale de la Conférence des progrès supplémentaires soient recherchés et réalisés » dans l'ensemble des domaines objet de négociations : Union et citoyens, PESC, efficacité et démocratisation institutionnelle (Résol. sur le projet de traité de la présidence néerlandaise, JOCE C 200, 30 juin 1997). Si les résultats du Conseil européen ont pu décevoir le Parlement européen, il a le mérite de s'achever sur un accord à l'issue d'un consensus sur un projet de traité et de rejeter le sceptre d'un échec comme le redoutaient les députés européens. Le respect des échéances de Madrid un an et demi plus tôt est en soi un succès, mais il se fait au détriment d'une

révision des traités préparant véritablement l'élargissement de l'Union alors que sa perspective se fait proche.

55. Signature du traité à Amsterdam le 2 octobre 1997. — Conformément à la volonté du Conseil européen appelant « à la mise au point juridique et à l'harmonisation finales indispensables des textes en vue de la signature du traité en octobre 1997 à Amsterdam », la mise en forme du projet de traité intervient le 25 juillet 1997. Entre-temps, les juristes linguistes ont opéré une relecture en vue de rendre le texte homogène. Ainsi, les ministres des Affaires étrangères des Quinze réunis à Amsterdam apposent leur signature lors d'une cérémonie se déroulant dans la *Burgerzaal* du Palais royal d'Amsterdam. De sorte qu'est finalisé le processus de révision des traités en attendant que s'ouvre la phase de ratification selon les procédures constitutionnelles nationales.

56. L'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam au 1^{er} mai 1999. — Instruit des précédents de l'AUE et du traité de Maastricht, le Conseil européen ne fixe pas précisément de date à l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, tout au plus à Cardiff (15 et 16 juin 1998), espère-t-il « une entrée en vigueur rapide du traité ». Fidèle à son habitude (V. *supra*, n° 25), le Parlement européen « recommande aux États membres de ratifier le traité d'Amsterdam » (Résol. du 19 nov. 1997 sur le traité d'Amsterdam, JOCE C 371, 8 déc. 1997, p. 9). Ainsi l'année 1998 est consacrée à la ratification par les Quinze au terme de procédures constitutionnelles dominées par des procédures parlementaires. Au Danemark et en Irlande, les traités sont régulièrement soumis à référendum. Le 28 mai 1998, 55,1 % des suffrages électeurs danois ont approuvé la ratification suivant en cela les Irlandais ayant voté à 61,7 % en faveur du nouveau traité le 22 mai. Enfin conformément à son article 13, le traité d'Amsterdam entre « en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant le dépôt de l'instrument de ratification de l'État signataire qui procédera le dernier à cette formalité ». Il revient à la France d'accomplir cette ultime formalité.

57. La France et le traité d'Amsterdam : une ratification parlementaire à nouveau précédée d'une révision constitutionnelle. — Saisi conjointement par le président de la République et le Premier ministre sur la base de l'article 54 C, le Conseil constitutionnel s'est appuyé sur l'acquis jurisprudentiel dégagé lors de l'examen du traité de Maastricht (V. *supra*, n° 26) pour examiner la comptabilité du traité d'Amsterdam avec la Constitution française. De nouveau, dans sa décision n° 97-394 DC du 31 décembre 1997, il conclut cet examen par une déclaration de contrariété. Le Conseil constitutionnel a ainsi vu une « atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale » dans plusieurs dispositions relatives à la libre circulation des personnes (visas, asile, immigration et franchissement des frontières intérieures et extérieures) dans la mesure où en la matière le Conseil est amené à se prononcer à la majorité qualifiée. La fin de l'unanimité est le critère déterminant d'une possible affectation de ces conditions essentielles. Par conséquent, « l'autorisation de ratifier, en vertu d'une loi, le traité d'Amsterdam exige une révision de la Constitution ». Elle intervient à l'issue de la réunion du Congrès à Versailles le 18 janvier 1999 par l'adoption de la loi constitutionnelle n° 99-49 du 25 janvier 1999 (JO 26 janv. 1999, p. 1343). Une fois la voie ouverte à la ratification, la procédure parlementaire a été privilégiée dès lors que les « évolutions décidées à Amsterdam s'inscrivent dans le prolongement des modifications apportées par le traité de Maastricht tout en revêtant une moindre ampleur : elles ne justifient donc pas l'organisation d'un nouveau référendum » (Faut-il ratifier le Traité d'Amsterdam ?, RI n° 508, Sénat, 17 juin 1998, p. 77). Ce que réalise assez tardivement la loi n° 99-229 du 23 mars 1999 (JO du 25 mars 1999), la France étant le dernier État membre à déposer ses instruments de ratification le 30 mars 1999.

§ 3. – Principales dispositions du traité d'Amsterdam

58. Structure complexe du traité d'Amsterdam : l'échec de la simplification. — Après les révisions des traités communautaires par l'AUE et le traité de Maastricht une simplification formelle des traités était attendue selon les vœux du Conseil européen de Turin (« s'il est possible de simplifier et de consolider les traités »). Or, elle n'a pas été réalisée, le texte définitif est lourdement intitulé « Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes » (JOCE C 340, 10 nov. 1997, p. 1). Ce traité vient ainsi modifier le traité sur l'Union européenne, les trois traités instituant la CECA, la CE et la CEEA. Il est composé de trois parties. La première, « Modifications de fond » est composée de cinq articles modifiant respectivement le traité sur l'UE, le traité CE, le traité CECA, le traité Euratom et l'Acte de 1976 relatif à l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct ; la deuxième, « Simplification » abroge une série d'articles devenus caducs, améliore leur écriture, limite à 700 les membres du Parlement ; la troisième « Dispositions générales et finales ». Par ailleurs, le traité procède à une nouvelle numérotation, la désignation alphanumérique inaugurée par l'Acte unique et reprise par le traité de Maastricht est abandonnée. Désormais, les articles sont classés quasi exclusivement sous une forme numérique. Toutefois, pour éviter des erreurs, le numéro de l'article est suivi des initiales du traité dont il provient (ex. : TUE, art. 7, pour art. 7 du traité sur l'Union européenne ; CE, art. 7, pour art. 7 du traité instituant la Communauté européenne). Ce changement motive la présence en annexe du traité d'un tableau des équivalences. En outre, il comporte toujours en annexe 13 protocoles (1 annexé spécifiquement au TUE, 4 au TUE et au Traité CE, 5 que pour le traité CE, 3 aux Traités CE, CECA et CEEA), 51 déclarations adoptées par la CIG et 8 dont elle a seulement pris acte. L'absence d'une hiérarchie des normes, alors que cette perspective avait nourri de nombreuses réflexions, ne contribue pas davantage à simplifier le système juridique communautaire.

59. Une Union de valeurs prohibant la non-discrimination. — L'élargissement à l'Est a incité les États membres de l'Union à définir avec plus de précisions les valeurs qui les animent. Fait ainsi son apparition l'énoncé des valeurs d'une Union « fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres » (TUE, ex-art. 6, § 1). Parallèlement, le traité d'Amsterdam introduit un dispositif permettant au Conseil, après avoir constaté « l'existence d'une violation grave et persistante » de ces valeurs de « suspendre certains des droits découlant de l'application du présent traité » à l'État membre concerné (TUE, ex-art. 7). Bien qu'engagé, ce contrôle politique du respect des valeurs de l'Union n'a jamais été conduit à son terme depuis son apparition. Dans cet esprit est consacré un principe général de non-discrimination, jusque-là limité à celles en raison de la nationalité. Le Conseil peut à ce titre prendre à l'unanimité toutes « mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle » (CE, ex-art. 13). Toutefois, cette règle de vote limite les ambitions de l'Union d'autant plus qu'elle perdure avec le traité de Lisbonne. Par ailleurs, l'égalité entre les hommes et les femmes devient une mission générale de la Communauté européenne.

60. La réforme institutionnelle : une réponse différée à l'élargissement. — Chaque révision des traités depuis l'AUE jusqu'au traité de Lisbonne assure la promotion institutionnelle du Parlement européen. À cet égard, le traité d'Amsterdam institue une procédure de codécision attendue depuis le début des années 1980 plaçant sur un pied d'égalité le Parlement européen et le

Conseil, véritables colégislateurs. De plus, cette procédure législative désormais simplifiée est appelée à devenir la plus utilisée en raison de l'extension de son domaine : elle concerne 36 articles. Parallèlement en prévision des futurs élargissements, le nombre maximal de ses membres est fixé à 700. À n'en pas douter, le Parlement européen est le « principal gagnant » (C. BLUMANN, Aspects institutionnels, RTD eur. 1997. 737). Si la composition de la Commission est inchangée en dépit de propositions fortes en ce sens, sa désignation bénéficie d'une légitimité accrue en vertu d'une double investiture parlementaire. Le Parlement européen approuve d'abord la candidature de la personnalité proposée d'un commun accord par les gouvernements des États membres alors qu'auparavant il était seulement consulté, puis il investit l'ensemble des autres membres de la Commission en tant que collège, après audition de chacun des membres pressentis. Également inchangée est la pondération des voix au sein du Conseil, cet échec est partiellement compensé par le champ élargi du vote à la majorité qualifiée. Sur le plan institutionnel *latu sensu*, le traité aligne totalement le statut du Comité des régions sur celui du Comité économique et social, tandis que la suppression du Protocole relatif à ces deux organes met fin à leur structure organisationnelle commune. Pour leur part, les Parlements nationaux qui étaient jusqu'alors mentionnés dans une simple déclaration annexée au traité de Maastricht voient leur rôle consacré par un protocole.

61. L'extension limitée des compétences : social, sociétal, citoyen. — Un titre consacré à l'emploi est introduit dans le traité, mais la compétence communautaire est particulièrement limitée dès lors qu'elle est exercée suivant le registre de la *soft law*. Cette tonalité plus sociale de la construction européenne - annoncée par l'ajout d'un alinéa au Préambule du TUE relatif à l'attachement des États aux droits sociaux fondamentaux et la mention de « la promotion d'un niveau d'emploi élevé » parmi les objectifs de l'Union - se retrouve avec la mention des services d'intérêt économique général (SIEG). Surtout elle aboutit à l'abrogation du protocole relatif à la politique sociale qui devient une politique véritablement communautaire dès lors que le Royaume-Uni ne bénéficie plus d'un *opting out* (V. *supra*, n° 22). Les préoccupations sociétales sont aussi prises en compte par un champ plus vaste et un niveau d'exigence élevés pour certaines politiques internes comme la protection des consommateurs, la santé publique ou l'environnement en écho à certaines crises (sang contaminé, vache folle). Il en va de même potentiellement pour la politique commerciale commune. Mais c'est principalement l'insertion d'un titre « Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes » qui représente matériellement la plus grande avancée du traité au bénéfice des personnes. Elle s'accompagne d'une nouvelle disposition relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et leur libre circulation (CE, ex-art. 286. – TFUE, art. 16). Enfin, « la Communauté et les États membres combattent la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté » (TFUE, ex-art. 280 et art. 325). Cette préoccupation fait écho à l'ELSJ.

62. L'établissement progressif d'un Espace de liberté de sécurité et de justice (ELSJ). — Absente du traité de Maastricht, l'expression ELSJ parcourt celui d'Amsterdam sans cependant y consacrer un titre spécifique. On la trouve en particulier dans le préambule du TUE, elle compte parmi les objectifs de l'Union (TUE, ex-art. 2) et en ouverture du nouveau titre « Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes » (CE, ex-art. 61). En lançant les bases de l'ELSJ le traité d'Amsterdam a réalisé ce qui avec le recul peut être vu comme sa principale innovation participant de la construction

d'une Europe judiciaire. Si ses modalités furent critiquées en raison précisément de leur caractère progressif, le traité d'Amsterdam en créa les conditions favorables suivant deux grands axes. D'une part, il procède partiellement à ce que l'on a nommé « la communautarisation » du troisième pilier en transférant certains de ces aspects (asile et immigration, coopération judiciaire en matière civile) dans le traité CE. D'autre part, le traité d'Amsterdam comporte un protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne. En clair, 13 États membres sur 15 (à l'exception de l'Irlande et du Royaume-Uni) entendent constituer un espace sans frontières intérieures adossé à des règles communes s'agissant des contrôles aux frontières externes de l'Union. Ce processus a pour effet d'étendre la compétence de la CJCE. Un tel mouvement s'observe également dans le troisième pilier, doté d'une nouvelle dénomination : « coopération policière et judiciaire en matière pénale » (CPJ). Il résulte d'une plus grande normativité illustrée notamment par la possibilité pour le Conseil d'adopter des décisions-cadres, empruntant dans leur inspiration aux directives. Par ailleurs, les missions d'Europol (Office européen de police), instaurée par une convention entre États membres en 1995, sont élargies en même temps que l'Office est consacré.

63. Différenciation : coopérations renforcées et RUP. — Le traité d'Amsterdam donne corps au débat surgi à la fin des années 1980 sous la forme de plusieurs expressions « Europe à la carte », « Europe à plusieurs vitesses », « avant-garde européenne », désignant une même réalité, celle d'une différenciation à l'œuvre de façon manifeste depuis la reconnaissance d'*opting out*. En retenant la formule de coopérations renforcées, les rédacteurs du traité d'Amsterdam ont entendu généraliser l'intégration différenciée tout en soumettant la technique à des procédés variant selon leur champ d'application. Ainsi, ses modalités changent selon qu'elle sera activée dans le pilier communautaire, en matière de PESC, où elle est présentée comme une « abstention constructive », ou dans le cadre de ce qui reste du troisième pilier. Par la contradiction frontale qu'elle porte à l'esprit des fondateurs attaché à l'unité d'application des règles communautaires, la technique des coopérations renforcées a mobilisé l'attention de la doctrine. Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, certains États membres ont décidé d'y recourir à quatre reprises, mais seulement à partir de 2010 et largement dans des domaines relevant de l'ELSJ. À vrai dire, le mécanisme des coopérations renforcées souffre d'une contradiction interne, la lourdeur des procédures se comprend au regard de l'atteinte portée à la règle commune, mais elle n'empêche en rien les États membres de réaliser une différenciation hors des traités. Par ailleurs, la reconnaissance du statut de régions ultrapériphériques (RUP) pour plusieurs territoires (départements français d'outre-mer, Açores, Madère et îles Canaries), compte tenu de leur « situation économique et sociale structurelle [...] aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits » emporte des mesures spécifiques, dérogeatoires du droit commun (CE, ex-art. 227, § 2. – TFUE, art. 349).

64. Le renforcement de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). — Les limites du socle intergouvernemental de la PESC posées par le traité de Maastricht ont conduit la CIG à consacrer de nombreuses réunions au thème de l'action extérieure. Si le résultat n'est pas à la hauteur des attentes de certains États membres, dont la France, le titre consacré à la PESC s'est étoffé (V. *Politique étrangère et de sécurité commune [Eur.]*). Les objectifs de la PESC (TUE, ex-art. 12) sont définis avec plus de précision. Il revient au Conseil européen de définir « les principes et les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense » et de décider des

« stratégies communes ». Sur cette base, le Conseil peut adopter à la majorité qualifiée les mesures nécessaires à leur mise en œuvre, *i.e.* actions et positions communes. Parmi les questions ainsi présentées, le traité d'Amsterdam précise qu'elles « incluent les missions humanitaires et d'évacuation, de maintien de la paix, de forces de combat pour la gestion des crises, y compris de rétablissement de la paix » (missions dites de Petersberg du nom de la ville allemande où a été faite une déclaration dans le cadre de l'UEO en juin 1992). La présidence du Conseil bénéficie de l'appui du « Secrétaire général du Conseil, qui exerce les fonctions de haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune » (TUE, ex-art. 18). Ainsi la fonction est créée, non l'organe (V. *infra*, n° 104). En outre, le volet sécurité et défense commune gagne en autonomie puisque figure parmi les objectifs de la PESC « le renforcement de la sécurité de l'Union sous toutes ses formes » (TUE, ex-art. 11). Toutefois afin de respecter les choix stratégiques d'États participant à des alliances militaires ou optant pour une position de neutralité le traité d'Amsterdam fait preuve de souplesse (TUE, ex-art. 17) en envisageant « l'intégration éventuelle de l'UEO dans l'Union », tout en respectant « les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ». De sorte que les dispositions du traité d'Amsterdam et le Protocole n° 1 annexé au TUE créent les conditions favorables à l'apparition d'une politique européenne de sécurité et de défense (PESD) que préfigure l'identité européenne de sécurité et de défense (IESD) mentionnée par la déclaration n° 3.

65. La fin des années européennes. — Le traité d'Amsterdam a déçu, plus que le précédent mais moins que le suivant (J.-V. LOUIS, *Le traité d'Amsterdam, une occasion perdue ?*, RMUE 1997. 5). Comment pourrait-il en aller autrement ? Le souffle des années européennes porté par des Hommes et par l'Histoire est retombé. De plus, après les avancées vers l'unité européenne permises par le traité de Maastricht, il est difficile d'attendre un saut quantitatif moins de 5 ans après son entrée en vigueur alors que ses dispositions commencent à produire leurs effets. Il reste que les auteurs du traité d'Amsterdam ont conscience des lacunes de leur entreprise. Le Protocole n° 11 sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne renoue avec la technique de la clause de rendez-vous. Son article 2 retient : « Un an au moins avant que l'Union européenne ne compte plus de vingt États membres, une conférence des représentants des gouvernements des États membres est convoquée pour procéder à un réexamen complet des dispositions des traités relatives à la composition et au fonctionnement des institutions ». Dès lors, le traité d'Amsterdam annonce une révision limitée aux questions institutionnelles qu'il n'a pas réglées.

ART. 2. – TRAITÉ DE NICE : UN TRAITÉ DÉNONCÉ

§ 1^{er}. – Travaux préparatoires dans le sillage du traité d'Amsterdam

66. La double annonce d'un mandat et d'un calendrier. — Le caractère insatisfaisant du traité d'Amsterdam ressort de l'aveu même de trois États fondateurs (Belgique, France et Italie), qui dans une déclaration en annexe constatent que « le traité d'Amsterdam ne répond pas à la nécessité, réaffirmée au Conseil européen de Madrid, de progrès substantiels dans la voie du renforcement des institutions ». Leur appréciation se double de la volonté d'œuvrer en faveur d'une « extension significative du recours au vote à la majorité qualifiée ». Sans prendre un tel engagement, la collectivité des États membres relève les insuffisances du traité puisque le 11^e protocole sur les institutions dans

la perspective de l'élargissement de l'Union européenne - sur lequel porte la déclaration des trois États - renvoie à plus tard l'examen de deux questions : celle spécifique de la composition de la Commission et de la pondération des voix au Conseil ; celle générale de la composition et du fonctionnement des institutions. Différant la réponse à l'élargissement, les négociateurs du traité ont retenu le principe d'une nouvelle révision. Celle-ci est organisée autour de deux échéances : la date d'entrée en vigueur du prochain élargissement ; un an au moins avant que l'Union ne compte plus de vingt membres. À ce moment-là, la convocation d'une CIG est prévue. Le Conseil européen de Cologne (3 et 4 juin 1999) va s'employer à cette tâche dont le traité signé à Nice le 26 février 2001 constitue l'accomplissement.

67. La multiplication des réflexions institutionnelles. — Au regard des perspectives ouvertes par le traité d'Amsterdam, la période qui s'ouvre est annoncée comme dominée par des considérations institutionnelles. Plusieurs initiatives sont alors prises, avec un même objectif : permettre le fonctionnement d'une Europe élargie. Dans ce contexte, le Premier ministre français confiait, le 15 juin 1998, au Commissariat général au plan, la mission de conduire une réflexion sur les institutions européennes. Le rapport du groupe, présidé par Jean-Louis Quermonne énumère dans ce cadre dix propositions d'ordre institutionnel. (V. L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces, 1999, La documentation française).

Au niveau de l'Union, la Commission demandait en septembre 1999 à trois personnalités européennes (Richard von Weizsäcker, ancien président de la RFA, Jean-Luc Dehaene, ancien Premier ministre de la Belgique et David Simon, ancien ministre britannique) de donner un avis, en toute indépendance sur « les implications institutionnelles de l'élargissement ». Pareillement intitulé, le rapport des Trois Sages du 18 octobre 1999 propose une réorganisation des textes en deux parties, la première comprenant les objectifs, les principes et orientations générales, les droits des citoyens et le cadre institutionnel obéirait aux règles traditionnelles de la révision des traités, tandis que la seconde, comprenant les politiques européennes, pourrait évoluer plus facilement en échappant à l'unanimité. Auparavant, la Commission avait suivi la même démarche, mais en limitant la mission d'un groupe de réflexion, présidé par l'ancien président irlandais de la Cour de justice, Ole Due, à l'avenir du système juridictionnel. Le rapport, remis le 4 février 2000, vient enrichir les réflexions de la Cour de justice contenues dans son important rapport sur l'avenir du système juridictionnel du 28 mai 1999.

68. Origine d'une Convention chargée de rédiger une Charte des droits fondamentaux (Conseil européen de Cologne, 3 et 4 juin 1999). — Dans le prolongement des avancées du traité d'Amsterdam (V. *supra*, n° 59), le Conseil européen entend mettre l'accent sur le respect des droits fondamentaux. Il s'agit explicitement de souligner que l'Union récemment apparue ne peut qu'être fondée sur de tels droits, dont le respect est pour l'heure assuré par la jurisprudence de la CJCE relative aux principes généraux du droit. Implicitement, il va de soi que ces droits fondamentaux structurent les systèmes juridiques des États membres, alors que le passé récent d'États européens sous influence soviétique laisse peser de légitimes inquiétudes en la matière. Pour le dire autrement, l'exploration de ce champ nouveau pour les États membres de l'Union est moins guidée par des considérations internes qu'externes. D'autant plus que cette dimension relève en principe de la compétence du Conseil de l'Europe, dont sont membres les Quinze. Progressivement au début des années 1990 les pays candidats à l'élargissement adhèrent au Conseil de l'Europe tout en ratifiant la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH). Apparaît donc la nécessité « d'établir une charte de ces droits afin d'ancre leur importance exceptionnelle et leur portée de

manière visible pour les citoyens de l'Union », et ce pour décembre 2000. De manière originale, son élaboration est prévue au sein d'une « enceinte composée de représentants des Chefs d'État et de gouvernement et du Président de la Commission européenne ainsi que de membres du Parlement européen (16) et des parlements nationaux (30) » ayant pour mission d'« élaborer un projet d'une telle charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ». Cette enceinte composée de 62 membres reçoit le nom de Convention lors du Conseil européen de Tampere (15 et 16 oct. 1999) avec à sa tête un président et 3 vice-présidents formant le présidium. En somme, une convention dans l'Union avant la Convention européenne (V. *infra*, n°s 94 s.) !

69. Le mandat institutionnel de la CIG : dépasser le reliquat d'Amsterdam. — Le calendrier du protocole n° 11 envisage une révision en deux temps, avec un ordre du jour limité, puis étendu. À suivre ce processus, les États membres ne risquent-ils pas de multiplier les révisions dénuées d'ambition au moment où l'Europe se dirige vers un élargissement historique ? Le Conseil européen de Cologne tranche la question en élargissant l'ordre du jour de la CIG aux « questions institutionnelles qui n'ont pas été réglées à Amsterdam ». Il annonce parallèlement la convocation d'une CIG « pour le début de l'an 2000 ». Ces questions en suspens, appelées reliquat ou *left-over*, sont soumises à la CIG. Elles portent sur : la taille et composition de la Commission ; la pondération des voix au sein du Conseil (nouvelle pondération, introduction d'une double majorité ; seuil pour les décisions à la majorité qualifiée) ; extension éventuelle du vote à la majorité qualifiée. S'il est précisé que la CIG peut « traiter aussi d'autres modifications à apporter au traité », elles doivent être centrées sur « les institutions européennes dans le cadre des points susmentionnés » et découler « de la mise en œuvre du traité d'Amsterdam ». L'objectif de la prochaine révision des traités au sortir de Maastricht et d'Amsterdam est ainsi exclusivement institutionnel.

70. Les réflexions préparatoires de la Commission et du Parlement européen. — Selon l'usage désormais établi (V. *supra*, n° 39), les institutions européennes font part de leurs réflexions en vue de la prochaine CIG. L'exercice est aisé en ce qu'il est balisé par une séquence institutionnelle ininterrompue depuis une dizaine d'années. La Commission présente à cet égard le 10 novembre 1999 un document dont l'intitulé vaut programme : « Adapter les Institutions pour réussir l'élargissement : Contribution de la Commission à la préparation de la Conférence intergouvernementale sur les questions institutionnelles ». Elle est guidée par cette évidence : « L'élargissement est le projet politique majeur pour l'Union. La réforme des institutions en est le préalable ». Pour ce faire, elle avance plusieurs propositions portant en particulier sur la pondération des voix au sein du Conseil. Pour sa part, le Parlement européen, dans sa résolution sur la préparation de la réforme des traités et la prochaine Conférence intergouvernementale du 18 novembre 1999, partage pour l'essentiel la position de la Commission, mais milite (sans succès) en faveur d'un mandat élargi de la CIG à des questions matérielles. Dans sa résolution du 3 juin relative à la CIG, le Comité des régions appelait aussi à des réformes de fond. Par leur contenu, la contribution de la Commission et la proposition du Parlement européen annoncent la teneur de l'avis rendu au titre de l'article 48 du TUE.

71. Ouverture et déroulement des travaux de la CIG 2000 sous la présidence portugaise. — Une fois les conditions de formes de l'article 48 du TUE réunies (avis de la Commission du 26 janv. et du Parlement européen du 3 févr.), le 14 février 2000 le Conseil émet un avis favorable quant à la convocation d'une nouvelle CIG. Ses travaux commencent officiellement le lendemain même sous la présidence portugaise. Pour la

première fois, deux représentants du Parlement sont associés à la CIG (Elmar Brok et Dimitri Tsatos). Instruite de la précédente CIG, celle de 2000 en reprend le fonctionnement, les réunions au niveau ministériel (10 au total) sont préparées par les représentants personnels des ministres se rencontrant en moyenne deux fois par mois. De façon plus originale, à côté des traditionnelles contributions des États membres, les pays tiers (Bulgarie, Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Slovaquie, Tchéquie, Turquie) ont pu nourrir le débat. Dans ce cadre, la CIG sous présidence portugaise concentre ses travaux sur la composition de la Commission et la pondération des voix au sein du Conseil tout en examinant d'autres questions institutionnelles (Parlement européen, CJCE et TPI) au terme de quatre réunions ministérielles (20 mars, 10 avr., 22 mai, 13 juin). Élément supplémentaire d'innovation, technique, celle-là, un site internet dédié aux travaux de la CIG assure la mise en ligne de nombreux documents (http://europa.eu.int/igc2000/index_fr.htm) ouvrant ainsi la voie à la publicité des travaux de la Convention européenne (V. *infra*, n° 99).

72. Positions des institutions sur le futur traité. — À l'instar de la précédente CIG (V. *supra*, n°s 42 et 43), les institutions de contrôle et organes consultatifs vont apporter leurs contributions à la CIG 2000. Le 25 février, la Cour de justice et le TPI renvoient au rapport de 1999 pour demander une réforme en profondeur du contentieux communautaire. Le Comité des régions le 17 février 2000, le Comité économique et social le 1^{er} mars, et la Cour des comptes européenne le 18 avril, présentent leurs propositions. Le Parlement européen par sa résolution du 13 avril 2000 expose en détail les siennes. Il suggère par exemple que la majorité qualifiée représente « le vote favorable de la majorité simple des États membres représentant au moins la majorité de la population totale des États membres de l'Union ». Parallèlement, la Commission a également souhaité ouvrir les débats en inaugurant le 8 mars un « Dialogue pour l'Europe ». Mais, elle œuvre plus largement en faveur d'une constitutionnalisation dictée par l'objectif d'une simplification des traités que ne réalise par le traité d'Amsterdam. À cette fin, elle a confié à l'Institut universitaire européen de Florence une étude débouchant sur la remise d'un rapport le 15 mai 2000 : « Un traité fondamental pour l'Union européenne. Étude sur la réorganisation des Traités ». Ce document annonce plus le traité de Rome du 29 octobre 2004 (V. *infra*, n° 115) que celui de Nice, mais son ambition adossée à la tenue de la Convention élaborant la Charte des droits fondamentaux est riche de promesses. Cette ambition est partagée par le Parlement européen ainsi que l'atteste son rapport sur la constitutionnalisation des Traités (Doc. A5-0289/2000, 12 oct. 2000, rapp. O. Duhamel). Dans le prolongement de ces réflexions, la Commission à l'initiative de son président, Romano Prodi, a constitué en juin 2002 un groupe de travail présidé par François Lamoureux, directeur général dans cette institution. Il est chargé « de doter l'Union d'une Constitution qui remplace les traités existants ». Désigné comme le projet Pénélope en référence à l'Odyssée, le texte remis le 4 décembre est structuré en 3 parties (Principes, droits fondamentaux, Politiques) et se distingue par sa tonalité intégrative. Le projet d'Accord relatif à l'entrée en vigueur du traité sur la Constitution de l'Union européenne placé préalablement au texte en donne une parfaite illustration en prévoyant une exception à la règle de l'unanimité en matière de ratification (V. MATTERA [dir.], « Pénélope ». Projet de Constitution de l'Union européenne, 2003, coll. Le droit et les politiques de l'Union européenne, Clément Juglar).

73. Extension limitée du mandat de la CIG sous présidence française. — La CIG est amenée à l'issue du Conseil européen de Santa Maria da Feira (19 et 20 juin 2000) de « couvrir les dispositions sur la coopération renforcée ». C'est une réponse à la demande formulée par certains États membres dont la France mais

également par le Parlement européen. La Commission avance plusieurs contributions dont celles touchant au statut des partis politiques européens (COM(2000) 444), à la création d'un parquet européen chargé de la protection des intérêts financiers de l'Union (COM(2000) 608) ou encore à l'organisation de la Commission (COM(2000) 771). La CIG poursuit les négociations à la lumière des aménagements de son mandat sous la présidence de la France (10 juill., 18 sept., 9 oct., 20 nov., 4 déc.) et avance parallèlement trois contributions (Eurojust, système juridictionnel, majorité qualifiée en matière de fiscalité). Au terme de la dixième et dernière réunion au niveau ministériel un accord se dessine au sein de la CIG. Toutefois, au regard de l'étroitesse de son mandat, sa durée traduit de difficiles négociations.

74. La conclusion a minima de la CIG (Conseil européen de Nice, 7, 8, 9 et 10 déc. 2000). — Le Conseil européen débute par l'adoption formelle de la Charte des droits fondamentaux (V. *Droits de l'homme [Eur.]*), mais cette rencontre entre Chefs d'État ou de gouvernement va difficilement parvenir à s'accorder sur un texte final (SN 533/1/00 REV 1). La CIG réunie à leur niveau finit par un compromis dans la nuit du 10 au décembre après avoir surmonté les dernières oppositions de 5 États membres (Autriche, Belgique, Finlande, Grèce et Portugal). Les dernières tensions portent sur le calcul de la pondération des États membres. Il faut alors se satisfaire de peu : le Conseil européen est un succès par ce seul fait qu'il n'a pas échoué. La résolution du Parlement européen du 30 novembre 2000 sur la préparation du Conseil européen de Nice témoigne de telles craintes en exprimant « sa profonde préoccupation à l'égard de l'état actuel des négociations de la CIG » et de lancer « un appel aux chefs d'État et de gouvernement en rappelant la nécessité incontournable d'aboutir à un accord à Nice » (JOCE 228, 13 août 2001, p. 162). Toutefois, le sentiment qui domine est celui d'un succès relatif dans la mesure où les réponses apportées apparaissent comme timides, dominées par des considérations nationales. À cet égard, le Parlement européen relève que le résultat de la CIG « reste très en deçà de ce que le Parlement considérait comme nécessaire pour renforcer les capacités de l'Union dans le cadre de l'élargissement, et sa légitimité démocratique » (Résol. du Parlement européen sur les résultats du Conseil européen de Nice [7-11 déc. 2000], JOCE C 232, 17 août 2001, p. 342). Comment pouvait-il en aller autrement dans la mesure où la CIG devait trouver un compromis sur des sujets, dont la sensibilité était telle qu'ils n'avaient au fond jamais fait l'objet d'un traitement ambitieux lors de la précédente organisée une poignée d'années auparavant.

75. Signature du traité à Nice le 27 février 2000. — À peine trois ans après la signature du traité d'Amsterdam, et seulement quelques mois après son entrée en vigueur le 1^{er} mai 1999, les ministres des Affaires étrangères se retrouvent à Nice pour la cérémonie de signature du traité. Auparavant, il a été classiquement procédé à la mise au point juridique et à l'harmonisation des diversions versions linguistiques du texte ayant duré un peu plus de deux mois. Ainsi, les plénipotentiaires des Quinze réunis dans les locaux de la Préfecture des Alpes-Maritimes apposent leur signature sur le nouveau traité.

76. Entrée en vigueur différée du traité de Nice : 1^{er} février 2003. — L'entrée en vigueur du traité de Nice est liée à l'élargissement de l'Union ainsi que l'annonce le Conseil européen d'Helsinki : « Dès que les résultats de cette conférence auront été ratifiés, l'Union devrait être en mesure d'accueillir de nouveaux États membres à partir de la fin de 2002 ». L'article 12, paragraphe 2 du traité de Nice reprend la disposition rituelle selon laquelle le traité entrera en vigueur « le premier jour du deuxième mois suivant » la ratification du dernier État membre. Celle-ci se fera le 1^{er} février 2003, après cette fois-ci le refus de

l'Irlande de ratifier le traité par référendum le 5 juin 2001 (53,9 % de voix contre).

77. Le contournement de l'obstacle du premier référendum irlandais négatif. — Il ressort d'un scrutin marqué par une faible participation (34,8 %) que l'opposition des électeurs irlandais prend principalement sa source dans des raisons touchant à l'élargissement de l'Union et dans l'attachement à la neutralité militaire du pays. Le Conseil, réuni en formation « Affaires générales » le 11 juin à Luxembourg, prend note de ce résultat, mais le processus de révision des traités n'est en rien entamé. Le Conseil européen de Göteborg des 15 et 16 juin 2001 indique à cet effet : « le processus de ratification va se poursuivre afin que l'Union soit en mesure d'accueillir de nouveaux États membres à partir de la fin 2002 ». Façon à peine masquée d'exclure toute renégociation du traité. Mais à la différence du précédent danois, la situation irlandaise n'est pas occultée (V. *supra*, n° 27). Afin de lever cet obstacle à l'application du traité, comme pour le Danemark s'agissant du traité de Maastricht, un second référendum est organisé le 19 octobre 2002. Entre-temps, le gouvernement irlandais a fourni un effort d'explication sur la portée du traité de Nice. Au soutien de cet exercice pédagogique tardif, le gouvernement a présenté une Déclaration nationale à l'occasion du Conseil européen de Séville (24 et 25 juin 2002) indiquant que les dispositions du TUE relatives à la PESC ne remettent pas en cause « sa politique traditionnelle de neutralité ». Une démarche comparable devra être entreprise au sujet du traité de Lisbonne (V. *infra*, n°s 145 et 146). Dans le même temps, le Conseil européen prenait acte de cette déclaration sur la neutralité militaire de l'Irlande. L'inversion franche du résultat du scrutin (62,9 % pour, avec une participation de 49,5 %) permet le dépôt du dernier instrument de ratification par l'Irlande le 18 décembre 2002.

78. La France et le traité de Nice : une ratification parlementaire en temps de cohabitation. — La ratification du traité de Nice présente la particularité, à l'instar de celle du traité d'Amsterdam, d'intervenir durant une période de cohabitation. À cette différence près que le Conseil constitutionnel n'a pas eu à se prononcer au titre de l'article 54 C, tant le contenu technique et institutionnel du traité de Nice ne laissait présager aucun risque d'incompatibilité. À cet égard, il ressort des débats parlementaires que le Conseil d'État saisi en qualité d'organe de conseil du gouvernement n'a relevé aucun motif d'inconstitutionnalité dans le texte du nouveau traité. Les travaux parlementaires, marqués par le résultat du référendum irlandais, ont donné lieu à l'expression traditionnelle de réticences portant sur la nature de l'Union et sa légitimité démocratique ainsi que d'inquiétudes quant à la place de la France dans l'Europe. En dépit de ces réserves, le projet de loi autorisant la ratification du traité de Nice devient la loi n° 2001-603 du 10 juillet 2001 (JO, 11 juill. 2001, p. 11027), après sa large adoption par l'Assemblée nationale (407 voix pour, 27 contre et 113 abstentions) et par le Sénat (288 voix pour, 8 contre).

§ 2. – Principales dispositions du traité de Nice

79. Apparition du Journal officiel de l'Union européenne (JOUE). — Sur le plan strictement formel, le traité de Nice prend en compte un certain nombre de changements de terminologie ; le *Journal officiel des Communautés européennes* (JOCE) devient par exemple, le *Journal officiel de l'Union européenne* (JOUE). Toutefois, ce toilettage est incomplet puisque des mentions obsolètes perdurent telle la référence à l'écu que l'on trouve notamment à l'article 111 TCE. Cet oubli est à l'image du traité de Nice, il reflète son imperfection.

80. Persistance d'une structure complexe. — À l'imitation du traité d'Amsterdam (*supra* n° 58), la structure du traité de Nice

est à peine moins complexe. Il est vrai que la simplification ne comptait pas au rang de ses objectifs bien que la Commission et le Parlement européen aient développé des réflexions en ce sens (V. *supra*, n° 72). Le texte final est tout aussi lourdement intitulé « Traité de Nice modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les communautés européennes et certains actes connexes (JOCE C 80, 10 mars 2001, p. 1). Mais il n'est composé que de deux parties : Modifications de fond et Dispositions transitoires et finales. La première est composée de 6 articles modifiant respectivement le traité sur l'UE, le traité CE, le traité CECA, le traité Euratom, le protocole sur les statuts du système européen de banques centrales et de la BCE et le protocole sur les privilèges et immunités des CE. Figurent en annexe, dans cet ordre un protocole annexé au traité sur l'Union européenne et aux traités instituant les Communautés européennes consacré à l'élargissement et un protocole annexé au traité sur l'Union européenne, au traité instituant la Communauté européenne et au traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique relatif au statut de la Cour de justice. Le Protocole sur l'élargissement de l'Union européenne concentre les réponses apportées au reliquat d'Amsterdam et ajoute à la complexité formelle par le renvoi aux dispositions du traité CE qu'il opère. Suivent deux protocoles annexés au traité instituant la Communauté européenne, dont celui relatif aux conséquences financières de l'expiration du traité CECA et au Fonds de recherche du charbon et de l'acier. Conclu pour une durée de 50 ans, le traité CECA expire le 23 juillet 2002 ; sa disparition se fera dans l'indifférence générale. Enfin, l'Acte final comprend 4 protocoles et 27 déclarations, dont 3 dont elle prend acte. À n'en pas douter, la Déclaration n° 20 relative à l'élargissement de l'Union européenne est la plus importante dans la mesure où elle annonce la « position commune que prendront les États membres lors des conférences d'adhésion » s'agissant de la répartition des sièges au Parlement européen, la pondération des voix au Conseil, la composition du Comité économique et social et la composition du Comité des Régions.

81. L'apport central du traité de Nice : la réforme du système juridictionnel. — Si la venue de nouveaux membres dans les institutions politiques de l'Union (Commission, Conseil, Parlement) peut être vue comme une contrainte, elle devient une aubaine pour la Cour de justice : plus d'États membres, c'est plus de juges ! L'avantage est augmenté par un ratio juge/justiciable très favorable puisque la future adhésion concerne de nombreux États peu peuplés. Dans ces conditions, il est aisé de comprendre en quoi la réforme du système juridictionnel par le traité de Nice compte au rang de ses rares réussites. Les réflexions sur l'évolution du système juridictionnel sont contemporaines du nombre croissant de litiges porté devant les juridictions communautaires et de l'élargissement de l'Union. L'apport du traité de Nice en la matière n'allait pas de soi dès lors que le mandat initial de la CIG, comme celui de la précédente, était muet sur ce point. La CIG sous la présidence française a élaboré une vaste réforme portant sur l'ensemble du système juridictionnel (CE, art. 220 à 225 A). Il s'agit d'abord en substance de faire du Tribunal de première instance (TPI), pour la première fois mentionné dans le traité CE, la juridiction de droit commun des Communautés pour les recours directs (en annulation, en carence et en indemnité). Ensuite, la création de chambres juridictionnelles, adjointes au TPI et examinant en première instance les recours dans des matières spécifiques, est rendue possible. En vertu de quoi, donnant corps à la déclaration n° 16, le tribunal de la fonction publique sera instauré en 2004, pour être supprimé en 2016. Enfin, le principe pour la Cour de justice d'un juge par État membre est inscrit dans le traité (CE, ex-art. 221. – TUE, art. 19). Jusqu'alors leur nombre était équivalent à celui des États. Une précision comparable vaut pour la Cour des comptes (CE, ex-art. 247. – TFUE, art. 285). Toutefois, le TPI peut en

compter davantage en prévision de l'accroissement de ses compétences prévu à l'article 225 du CE (TFUE, art. 256), y compris en matière de renvoi préjudiciel ; hypothèse à ce jour écartée. Toutefois, la Cour de justice en décembre 2022 a présenté une demande en ce sens au titre de l'article 281, alinéa 2 du TFUE. Au surplus, l'ex-article 221 (TFUE, art. 251) envisage plusieurs formations de jugement pour la Cour de justice : en chambre, en grande chambre et en assemblée plénière. La plénière n'apparaît plus comme la formation de principe. Cette première réforme d'ampleur depuis les traités de Rome a tardé à produire ses effets, mais au fil des ans, la productivité des juridictions européenne n'a cessé de s'améliorer.

82. Le règlement différé des reliquats d'Amsterdam : composition de la Commission. — Pour l'essentiel, le reliquat du traité d'Amsterdam est réglé dans un Protocole sur l'élargissement de l'Union européenne dont la raison d'être tient dans une mise en œuvre progressive de la révision opérée à Nice. La composition de la Commission telle qu'elle résulte du traité de Nice (CE, art. 213) lu à l'aune de ce protocole retient le principe d'une Commission composée d'un national de chaque État membre. Située dans le prolongement du Protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne annexé au traité d'Amsterdam, cette règle voit son effectivité différée au 1^{er} janvier 2005. En réalité, l'article 46, paragraphe 2, c) de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion de 10 nouveaux États membres en 2004 stipule une application anticipée (JOUE L 236, 23 sept. 2003, p. 47) pour éviter que la future Commission ne comprenne 30 membres. De fait, la première Commission présidée par José Manuel Barroso (2004-2009) comprend un national de chaque État membre. Par ailleurs, le traité de Nice annonce vertueusement lorsque l'Union comptera 27 États membres : « Le nombre des membres de la Commission est inférieur au nombre d'États membres ».

83. Le règlement différé des reliquats d'Amsterdam : pondération des voix au sein du Conseil. — Le Protocole sur l'élargissement de l'Union européenne prévoit des modifications entrant en vigueur au 1^{er} janvier 2005. Un double mouvement est à l'œuvre : le nombre de voix des États les plus peuplés est augmenté : les États les moins peuplés disposent d'un nombre de voix très supérieur à leur poids démographique (la déclaration n° 20 reproduit le tableau fixant la pondération des voix dans une Union comptant 27 États membres). Effet inattendu du nouveau calcul de la pondération, la déclaration n° 22 relative aux lieux de réunion du Conseil européen indique que lorsque l'Union comptera 18 membres « toutes les réunions du Conseil européen auront lieu à Bruxelles ». Cette remise en cause de la pratique selon laquelle le Conseil européen se réunissait dans l'État membre assurant la présidence de l'Union conforte Bruxelles comme capitale de l'Union en compensation de la fin de la parité de voix entre la Belgique (12) et les Pays-Bas (13) et annonce son institutionnalisation (V. *infra*, n° 159). Toutefois, le caractère forain du Conseil européen perdure à l'occasion de certains sommets. Quant à l'Espagne, État « moyen » – rejointe dans cette catégorie par la Pologne - le nombre de voix alloué est à son net avantage, il sera source de futurs blocages (V. *infra*, n° 117). En parallèle, le pourcentage de voix nécessaire pour obtenir la majorité qualifiée est légèrement revu à la hausse passant de 71,3 % à 73,9 % des voix. Ce mode de calcul est assorti de deux règles. D'une part, une mesure ne peut être adoptée que si elle est approuvée par une majorité d'États membres. D'autre part, un État membre peut demander à vérifier que la majorité qualifiée représente bien au moins 62 % de la population de l'Union. L'introduction inédite d'une clause de vérification démographique a pour effet de contrebalancer la logique interétatique retenue par le traité de Nice. Il s'agit d'éviter une mise en minorité des États fondateurs les plus peuplés, tout en permettant aux Quinze États membres dans

l'Europe élargie de décider. Le nouveau calcul de la majorité qualifiée s'accompagne d'une extension de son champ à 29 articles des traités. En revanche, l'unanimité demeure pour des domaines tels que la fiscalité ou la sécurité sociale. Elle disparaît en revanche pour être remplacée par une majorité renforcée des quatre cinquièmes s'agissant de la constatation d'un « risque clair de violation grave par un État membre de principes » fondateurs de l'Union (TUE, art. 7). Ce dispositif fait l'objet d'une refonte à la suite de la participation gouvernementale d'un parti d'extrême droite en Autriche (1999-2002) en vue de l'activation de ce mécanisme à titre préventif.

84. La parlementarisation de l'Union. — Tout d'abord, après la double investiture de la Commission introduite par le traité d'Amsterdam, le traité de Nice poursuit le processus de parlementarisation en prévoyant que le Conseil désigne le président de la Commission – réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement - et le collège des commissaires en se prononçant à la majorité qualifiée. Suivant cette même majorité, il nomme le président et les autres membres de Commission après l'approbation du Parlement européen. Ensuite, instruit de l'épisode ayant conduit à la démission de la Commission présidée par J. Santer en mars 1999, le traité de Nice renforce les pouvoirs du président de la Commission. C'est ainsi qu'il est formellement chargé de répartir les « portefeuilles » au sein de la Commission, dispose d'un pouvoir hiérarchique sur les commissaires et peut demander à un de ses membres de présenter sa démission (CE, ex-art. 217. – TUE, art. 17, § 6). Enfin, le Parlement européen poursuit son ascension institutionnelle et se voit en codécision reconnaître le pouvoir de fixer le statut des partis politiques et notamment leurs règles de financement (CE, ex-art. 191. – TFUE, art. 224). La procédure de codécision est étendue au point de devenir la procédure législative de droit commun (39 dispositions sont concernées). Toutefois, le couplage demandé entre le recours au vote à la majorité qualifiée au Conseil et la procédure de codécision n'est pas réalisé contrairement aux vœux du Parlement européen (Résol. du 13 avr. 2000 sur les propositions du Parlement européen pour la Conférence intergouvernementale, JOCE C 40, 7 févr. 2001, p. 409). Par ailleurs, le statut contentieux du Parlement européen est amélioré. Enfin, le traité de Nice fixe un plafond de 732 députés et dans cet esprit le fixe à 350 membres pour le Comité économique et social et le Comité des régions.

85. Extension des compétences et différenciation. — Les relations extérieures des Communautés bénéficient d'un domaine étendu s'agissant de la PCC dont la sensibilité croît à la fin des années 1990 (accords portant sur les services et aspects commerciaux de la propriété intellectuelle) et s'ouvrent à la coopération économique, financière et technique avec les pays tiers (CE, ex-art. 181, A. – TFUE, art. 212). Non seulement les compétences des institutions de l'Union sont étendues, mais leur mise en œuvre dans un cadre différencié est facilitée. Ainsi, le mécanisme des coopérations renforcées est assoupli et démocratisé en ce sens qu'il doit réunir au moins huit États membres, quel que soit leur nombre, tandis que l'avis conforme du Parlement européen est nécessaire si la coopération renforcée porte sur un domaine couvert par la procédure de codécision. Ainsi, le droit de veto détenu par chaque État membre disparaît, mais il fait son retour à la faveur de l'introduction des coopérations renforcées limitées en matière de PESC à la mise en place d'une action commune ou d'une position commune (hors stratégie commune donc). Toutefois, les questions militaires et de défense échappent à son emprise. En revanche, pour le troisième pilier (coopération en matière de justice et d'affaires intérieures), le droit de veto disparaît, tandis que la consultation du Parlement européen apparaît. En dépit de ce cadre aménagé, les premières coopérations renforcées seront effectives à partir de 2010 suivant le régime du traité de Lisbonne (V. *infra*, n° 161).

86. *La consolidation des piliers intergouvernementaux.* — De nombreuses dispositions du deuxième pilier sont modifiées par le traité de Nice en vue de renforcer l'autonomie de l'Union et les aspects opérationnels de la PESC. Ainsi, la création du Comité politique et de sécurité (COPS) s'accompagne de prérogatives étendues (TUE, ex-art. 25 et art. 38). Il pourra après y avoir été autorisé par le Conseil prendre des décisions de contrôle politique et de direction stratégique des opérations de gestion de crise. Plus largement et à l'aune de la déclaration n° 1 « l'objectif de l'Union européenne est qu'elle soit rapidement opérationnelle ». La décision des ministres de la Défense des membres de l'UEO le 13 décembre 2000 de transférer ses capacités à l'Union européenne est à l'origine de cette inflexion. Dans le troisième pilier, la principale innovation tient dans la mention d'Eu-just (Unité européenne de coopération judiciaire) à l'article 29 du TUE et à la définition de ses missions à l'article 31 du TUE. Elle doit être lue en relation avec la décision du Conseil du 14 décembre 2000 instituant une « Unité provisoire de coopération judiciaire » (JOCE L 324, 21 déc. 2000, p. 2).

87. *Le pari de Nice : ouvrir la voie à un nouveau traité fondateur.* — De nouveau, le traité de Nice exprime ses propres limites en fixant un nouvel horizon et une nouvelle démarche pour l'atteindre. La déclaration n° 23 relative à l'avenir de l'Union annonce pour 2004 la convocation d'une nouvelle CIG. Toutefois, elle expose la nécessité d'un « travail préparatoire » issu d'un « débat à la fois plus large et plus approfondi [...] associant toutes les parties intéressées : les représentants des parlements nationaux et de l'ensemble de l'opinion publique, à savoir les milieux politiques, économiques et universitaires, les représentants de la société civile, etc. Les États candidats seront associés à ce processus selon des modalités à définir ». Quatre thèmes sans exhaustivité sont retenus : une délimitation plus précise des compétences entre l'Union européenne et les États membres, qui soit conforme au principe de subsidiarité ; le statut de la Charte des droits fondamentaux ; la simplification des traités ; le rôle des parlements nationaux. Il doit revenir au Conseil européen de Laeken en décembre 2001 de prendre des initiatives appropriées en ce sens. De sorte qu'en mettant l'accent sur la lisibilité et la visibilité de l'Union ainsi que sur sa légitimité, le traité de Nice annonce la refondation de l'Union.

CHAPITRE 2

Refondation de l'Union européenne

88. Si l'Acte unique est le traité menant à la fondation de l'Union européenne par le traité de Maastricht, sa refondation par le traité de Lisbonne (V. *infra*, n°s 131 s.) est consécutive à l'échec du traité établissant une Constitution pour l'Europe (V. *infra*, n°s 89 s.). Cette relation de cause à effet renforce davantage cette idée depuis celui de la Communauté européenne de défense (CED) en 1954, que la construction européenne avance en surmontant les crises, Jean Monnet affirmant même que l'Europe serait le nom des réponses à y apporter. En revanche, la nouveauté réside ici dans la grande proximité entre les deux textes s'expliquant par la convergence entre gouvernants, par-delà les gouvernés, puisque le traité de Lisbonne peut être analysé comme un traité constitutionnel bis (V. *infra*, n°s 151 s.).

ART. 1^{er}. — À L'ORIGINE DU TRAITÉ ÉTABLISSANT UNE CONSTITUTION POUR L'EUROPE : LA CONVENTION EUROPÉENNE

§ 1^{er}. — Invention d'une convention préparant la révision des traités

90. *Une « Constitution européenne », le mot sans la chose.* — Qu'un texte issu du cénacle réunissant les chefs d'État ou de gouvernement des États membres contiennent le terme de « constitution » et de « texte constitutionnel » dit assez la volonté commune de ne pas ajouter, au moins formellement un traité à ceux égrenant « le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe ». La fin de la présidence belge occupe ainsi une place importante dans les origines immédiates d'une « constitution européenne ». Jusque-là, l'expression émanait davantage de la sphère parlementaire (V. *supra*, n° 42) plutôt qu'intergouvernementale. Le tabou tombe lors de la première moitié de l'année 2000, alors que le Portugal assure la présidence de l'Union et que les négociations sont menées au sein de la CIG. Tour à tour, le représentant de la diplomatie allemande et le président de la République vont user du terme et signaler par là une volonté commune, bien qu'exprimée séparément. Si bien que l'on retrouve une initiative franco-allemande, certes asynchrone, mais réelle, si les temps sont différents, l'espace est identique. Le premier, Joschka Fischer évoque à titre personnel, le 12 mai 2000 à l'université Humboldt de Berlin, une « Fédération » fondée « sur un traité constitutionnel ». Devant des étudiants de cette même université, le 26 juin 2000, Jacques Chirac, affirme au sujet de la répartition des compétences entre États membres et l'Union : « qui fait quoi, cela veut dire avoir un cadre, c'est en quelque sorte une constitution européenne ». Le lendemain, devant le Bundestag le chef de l'État aborde un nouveau chantier, après le sommet de Nice fixé à la fin de l'année, dont les travaux conduiront « les gouvernements puis les peuples [...] à se prononcer sur un texte que nous pourrions alors consacrer comme la première "Constitution européenne" ». Les guillemets ne sont pas de trop dans la mesure où le texte envisagé reste *in fine* le fruit de négociations entre États, maître des traités. Il s'agit d'un acte multilatéral et non unilatéral ayant pour auteur une assemblée dotée d'un pouvoir constituant délégué. En aucun cas il n'est question d'édifier un État fédéral reposant sur une constitution au sens formel et matériel. Pour autant,

SECTION 1^{re}

Echec du traité établissant une Constitution pour l'Europe du 29 octobre 2004

89. *L'ambition fondatrice d'une Constitution européenne.* — Au tournant du millénaire, la nécessité de conforter l'adhésion des citoyens au projet européen passe par une meilleure lisibilité des traités, d'autant plus que les révisions engagées depuis 1986 ont contribué à une réelle complexité. Cette intention s'accompagne de la nécessité de parvenir après les traités d'Amsterdam et de Nice à un texte conjuguant approfondissement et élargissement. Présentée comme une future « constitution européenne », afin de signaler le niveau de son ambition, l'emploi de cette connotation flatteuse autant que trompeuse, caractérise la période ouverte par la signature du traité de Nice. En annexe des conclusions du Conseil européen des 14 et 15 décembre 2001, la Déclaration de Laeken (commune au nord de Bruxelles abritant la résidence de la famille royale) sur l'avenir de l'Union européenne entend tracer la « voie vers une Constitution pour les citoyens européens ». Elle passe par la convocation d'une Convention sur l'avenir de l'Europe (V. *infra*, n°s 90 s.), dont les travaux fixent pour l'essentiel le contenu du traité établissant une Constitution pour l'Europe signé à Rome, le 29 octobre 2004 (V. *infra*, n°s 107 s.).

l'emploi du terme, aussi impropre soit-il comporte une triple signification. Il indique d'abord que les résultats des négociations en cours débouchant sur le traité de Nice sont loin de répondre aux attentes du temps nées de l'élargissement à venir. Autrement dit, le renforcement de la dimension politique de l'Union implique ce passage vers un texte substantiellement constitutionnel. Ensuite, il est possible de voir dans l'attrait de la forme constitutionnelle la nécessité d'un texte fondamental unique se substituant aux divers traités existants après la quête avortée d'une simplification. Enfin, il annonce un changement de méthode dans la révision des traités, tant il est à craindre que la reprise des mêmes procédés produise les mêmes effets. Telle est la raison d'être de la Convention européenne.

91. *La perspective d'un débat sur l'avenir de l'Union européenne, le discours de la méthode.* — Les rédacteurs du traité de Nice reprennent à leur tour la méthode de la révision différée en insérant une nouvelle « clause de rendez-vous ». La déclaration n° 23 relative à l'avenir de l'Union confiée aux présidences suédoise et belge, en coopération avec la Commission et avec la participation du Parlement européen, le soin d'encourager « un large débat associant toutes les parties intéressées : les représentants des parlements nationaux et de l'ensemble de l'opinion publique, à savoir les milieux politiques, économiques et universitaires, les représentants de la société civile, etc. ». Les États candidats ne sont pas oubliés puisque la déclaration prévoit leur association. Si la déclaration constitue le premier élément auquel se rattache la prochaine révision des traités, il y a quelque contradiction à lire dans celle-ci que la ratification du traité de Nice achève « les changements institutionnels nécessaires à l'adhésion de nouveaux États membres ». D'autant qu'elle fixe également un échéancier, à la suite d'un rapport qui sera établi pour le Conseil européen de Göteborg de juin 2001, tandis que le suivant invite à prendre des initiatives appropriées. En attendant, l'ensemble des États membres ont pris conscience que le retour aux formules traditionnelles de révision des traités, *i.e.* la réunion d'un comité d'expert préalablement à la convocation d'une CIG, est susceptible de déboucher sur un traité d'Amsterdam *ter* ou de Nice *bis*. Dans le même temps, la perspective d'un « large débat » répond en particulier aux attentes des parlementaires européens et des pays candidats à l'adhésion jusque-là extérieurs au processus de révision des traités.

92. *La discrétion de débats sur l'avenir de l'Europe.* — Suivant les conclusions de Nice, des débats sur l'avenir de l'Europe sont organisés dès le 7 mars 2001 par les États membres et les pays candidats. En France, ils s'étalent du 11 avril au 19 novembre, période durant laquelle 23 forums régionaux se sont tenus. Un groupe de 10 personnalités présidé par Guy Braibant, précédemment vice-président de la Convention ayant élaboré la Charte des droits fondamentaux de l'Union (V. *supra*, n° 68), étant ensuite chargé d'établir une synthèse (Ensemble, dessins l'Europe, Rapp. du groupe Débat sur l'avenir de l'Europe). En parallèle, les délégations parlementaires pour l'Union de l'Assemblée nationale et du Sénat ont élaboré des rapports contenant leurs préférences et préoccupations. D'autres institutions telles la Cour de cassation ou le Conseil économique et social ont également apporté leurs contributions. En somme, ce débat vaut « consultation citoyenne » suivant les termes du rapport de synthèse (p. 9). Les citoyens s'étant exprimés « veulent davantage d'intégration » et expriment « la demande têtue d'un "gouvernement européen" » (p. 23). L'influence exercée par ces consultations est difficile à mesurer, une chose est en revanche certaine : la discrétion entourant la tenue en France de ces forums, étant précisé que les contributions individuelles s'élèvent à 465 (29 courriers postaux et 436 contributions déposées sur la plateforme « Sources d'Europe »). En tout état de cause, elles s'inscrivent dans le cadre d'une CIG prévue en 2004 par

le Conseil de Göteborg des 15 et 16 juin. En vue de sa tenue, la Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne donne le coup d'envoi au long processus conduisant à la signature à Rome, le 29 octobre 2004, du traité instituant une Constitution pour l'Europe.

93. *La Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union : coup d'envoi de la révision des traités (Conseil européen, 14 et 15 déc. 2001).* — Sans être mentionné par l'article 48 TUE relatif à la révision des traités, le Conseil européen exerce un rôle déterminant en la matière. La Déclaration faite à l'occasion de sa réunion à Laeken fixe des objectifs et décrit les moyens pour les atteindre. La présidence belge a œuvré à sa rédaction en deux temps. Une préparation technique a été réalisée par un groupe composé de diplomates et de deux universitaires, dont F. Dehousse, suivie d'une synthèse faite par un groupe dit de sages (dont le Premier ministre et ministre des Affaires étrangères de la Belgique et l'ancien président de la Commission Jacques Delors). À la fin du mois de novembre, le contenu du texte était pour l'essentiel arrêté. Dans ses grandes lignes, la Déclaration affirme que 50 ans après les bases posées par le traité de Paris et l'avènement proche au 1^{er} janvier 2002 de la monnaie unique, l'élargissement historique en direction principalement des pays d'Europe centrale et orientale appelle une profonde réforme de l'Union dans trois directions. D'abord, « rapprocher les institutions européennes du citoyen » en clarifiant son fonctionnement. Le moment ensuite « est venu pour l'Europe de prendre ses responsabilités dans la gouvernance de la globalisation » en assurant la promotion de ses valeurs (démocratie, droits de l'homme, respect des minorités et l'État de droit) guidée par ses « principes de l'éthique » (solidarité et le développement durable). Enfin, l'Union doit répondre aux « attentes du citoyen européen » en jouant un rôle plus grand dans de nombreux domaines et politiques publiques (Espace de liberté de sécurité et de justice, cohésion économique et sociale, emploi, lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, affaires extérieures, la sécurité et défense). Non sans emphase, l'approche suivie doit faire « de l'Europe un phare pour l'avenir du monde ». Pour ce faire, 4 axes tenant en 3 mots clés sont envisagés et témoignent d'une légère inflexion au regard de la déclaration annexée au traité de Nice (V. *supra*, n° 83) : une meilleure répartition et définition des compétences dans l'Union européenne (subsidiarité) ; la simplification des instruments de l'Union (simplification) ; davantage de démocratie, de transparence et d'efficacité (démocratisation) ; adoption d'un texte constitutionnel (simplification). L'ambition affichée est suivie d'effets puisque simultanément la Déclaration joint les actes aux mots en convoquant une Convention sur l'avenir de l'Europe. En complément et en direction de la société civile, l'ouverture d'un Forum doit permettre « de structurer et d'amplifier le débat public déjà engagé sur l'avenir de l'Union ».

94. *La Convention européenne, le discours de la méthode.* — Le Conseil européen tout en reprenant la méthode en vigueur pour les révisions précédentes, les travaux de la CIG étant précédés d'une phase préparatoire, innove en convoquant une Convention inspirée de celle à l'origine de la Charte des droits fondamentaux, composée de représentants des États membres ainsi que de membres du Parlement européen et des parlements nationaux. De toutes les CIG, elle est la première à être précédée d'une préparation aussi collective et représentative. L'expérience tirée de la Charte des droits fondamentaux alors jugée concluante, l'heure n'est plus à la formation de comités restreints de représentants des États membres et le cas échéant de la Commission et du Parlement (Comité Dooge, groupe Westendorp). Il convient d'assurer « une préparation aussi large et transparente que possible de la prochaine Conférence intergouvernementale ». Pour atteindre cet objectif, la Convention ressemble à une mini-assemblée avec ses 105 membres. Naturellement la terminologie employée entre en résonance avec

son objet, un texte constitutionnel et renvoie aux lointains précédents de la Convention de Philadelphie de 1787 et de la jeune République française à partir de 1792. Sur le plan européen, elle s'apparente à l'assemblée *ad hoc* de la CECA 1952 chargée d'élaborer un projet de traité instituant une communauté politique européenne dont le sort fut lié à celui du traité CED. Au demeurant, le Parlement européen avait milité en faveur d'un tel changement de méthode, la réunion d'une convention présentant à ses yeux l'avantage de l'associer avec les parlements nationaux à la confection d'un nouveau texte. Ce changement d'échelle témoigne à la fois d'ambitions élevées et des limites inhérentes à la démarche en vigueur jusqu'alors. Car plus qu'un changement de nature, il s'agit d'un changement de degré quant à la construction européenne.

95. Composition de la Convention européenne : une représentativité inédite. — La Convention européenne bénéficie d'une représentativité inédite s'agissant de la préparation de la révision des traités en associant un nombre élevé d'acteurs institutionnels et politiques. À sa tête, on trouve d'éminentes personnalités connues pour leur fort et constant engagement en faveur de l'unité de l'Europe et ayant exercé de hautes fonctions politiques. Ainsi, sa présidence est assurée par Valéry Giscard d'Estaing, ancien président de la République française, de 1974 à 1981, assisté de deux vice-présidents, Guiliano Amato, ancien président du Conseil italien (1992-1993 et 2000-2001) et Jean-Luc Dehaene, ancien Premier ministre belge (1992-1999), par ailleurs membres du groupe de sages conduit par la présidence belge (V. *supra*, n° 93). Ensuite, les 102 membres et leurs suppléants en nombre égal assurent une triple représentation : étatique avec les représentants de chaque État membre (15) et de chaque pays candidats à l'adhésion (13, les 12 ayant rejoint l'Union en 2004 et 2007 et la Turquie) ; parlementaire avec deux représentants des parlements nationaux (dualité destinée à mettre les parlements bicaméraux dans une situation d'égalité de représentation avec les monocaméraux) des États membres (30), et des pays candidats (26), et 16 députés européens ; supranationale avec 2 commissaires. Pour la France, le ministre des Affaires étrangères, Dominique de Villepin est suppléé par Pascale Andréani, secrétaire général du service de coordination interministérielle pour les affaires européennes (SGCI). Les membres titulaires du Parlement français furent choisis en leur qualité de président de la délégation parlementaire pour l'Union européenne, présente dans chacune des assemblées (le député Pierre Lequiller et le sénateur Hubert Haenel). D'autres Français siègèrent à la Convention, le commissaire Michel Barnier, responsable de la politique régionale et de la réforme des institutions, les députés européens Olivier Duhamel (Parti socialiste européen, PSE) et Alain Lamassoure (Parti populaire européen, PPE). Enfin, la présence d'observateurs auprès de la Convention est prévue. Six observateurs représentent le Comité économique et social (3) et les partenaires sociaux européens (3) et 6 autres désignés par le Comité des régions parmi les régions et les villes. Enfin, le médiateur européen possède également cette qualité d'observateur. En outre, le Président de la Cour de Justice et celui de la Cour des comptes pourront s'exprimer devant la Convention à l'invitation du Présidium. Si bien que l'ensemble des institutions et des organes de l'Union participent ou sont associés à des degrés divers à la Convention.

96. Organisation de la Convention européenne. — La composition relativement élevée de la Convention emporte des conséquences sur son organisation. Ainsi, la Présidence est intégrée à un Présidium ou *Praesidium*. Cet organe directeur a fait son apparition lors de l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux (V. *supra*, n° 68). Il représente un niveau intermédiaire et de liaison avec l'ensemble des conventionnels. Il est constitué de 13 membres (les 3 membres de la présidence auxquels s'ajoutent 4 parlementaires, 2 pour le Parlement européen, 2

pour les parlements nationaux, les 2 membres de la Commission et 3 représentants des États membres assurant la présidence des Conseils, Espagne, Danemark et Grèce) ; auxquels, il convient d'ajouter un représentant du parlement slovène, qui assiste aux réunions du Présidium en qualité d'invité, représentant les parlements des pays candidats à l'adhésion. Cet organe avait pour mission de faciliter la recherche de compromis, mais cette tâche n'a pas été rendue facile par une « composition parfois éloignée de l'équilibre d'ensemble de la Convention » (E. de PONCINS, *Le traité de Lisbonne en vingt-sept clés*, 2008, Lignes de repères, p. 26). En appui du Présidium comme de la Présidence et en principe au service de l'ensemble des membres de la Convention, on trouve un secrétariat comptant 15 agents dont le secrétaire général Sir John Kerr issu du *Foreign Office* britannique, chargé des fonctions administratives habituellement dévolues à un secrétariat (organisation et préparation des travaux, rédaction de divers textes et notes).

§ 2. — Travaux de la Convention européenne

97. Mandat et calendrier de la Convention européenne. — Inscrit dans la déclaration annexée au traité de Nice, le mandat de la Convention européenne est étendu par la Déclaration de Laeken puisqu'elle a pour « tâche d'examiner les questions essentielles que soulève le développement futur de l'Union et de rechercher les différentes réponses possibles ». Bien entendu, cette mission doit être menée à l'aune des orientations posées par la Déclaration de Laeken (V. *supra*, n° 93). S'agissant du calendrier, alors que cette dernière prévoyait un lancement des travaux de la Convention le 1^{er} mars, ils débutent officiellement le jeudi 28 février. Initialement prévu pour une durée d'un an, ils s'achèveront en réalité au terme d'une période de 17 mois, sans que ces quelques mois de retard aient une incidence quant à l'issue finale.

98. Méthode de travail. — La Déclaration entend entrer dans le détail en fixant la méthode de travail de la Convention. Il revient à la Présidence de préparer le début des travaux de la Convention en tirant les enseignements du débat public et au Présidium de donner l'impulsion en vue de la confection d'une première base de travail. À cette fin, il est habilité à consulter les services de la Commission et les experts de son choix sur toute question technique qu'il jugerait utile d'approfondir. Si le Présidium a simplement la faculté de créer des groupes de travail *ad hoc*, il en usera avec la formation de 11 groupes couvrant autant de thèmes. Dans un premier temps, à la suite de la 3^e session (15 et 16 avr. 2002), il décide de la création de 6 groupes de travail (Subsidiarité, Charte, Personnalité juridique de l'Union, rôle des Parlements nationaux, Compétences complémentaires de l'Union et Gouvernance économique). Ensuite, après la 7^e session (11 et 12 juill.) 4 autres font leur apparition (Action extérieure, Défense, Simplification des procédures législatives et des instruments juridiques, Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice). Enfin, lors des débats de la 11^e session (7 et 8 nov.), un dernier groupe de travail voit le jour, il est consacré à la dimension sociale de l'Europe. Ces groupes de travail structurent les réflexions thématiques de la Convention en fournissant des avis approfondis pour la session plénière. Ils interviennent toutes proportions gardées à la manière des commissions parlementaires, préparant la séance publique. Il est naturellement prévu que le Conseil soit informé de l'état d'avancement des travaux. De même, le Président de la Convention est appelé à présenter un rapport oral sur cet état à chaque Conseil européen, ce qu'il réalisera à 5 reprises. Le choix de cette méthode témoigne d'une attraction pour le modèle de la délibération propre aux assemblées parlementaires fait idéalement de discussion et d'argumentation, valant en creux rejet, sinon réserves, à l'endroit de l'approche diplomatique tenant à des négociations conduites dans le cadre

confidentiel de CIG. Si bien qu'au total, le nombre total d'interventions de membres de la Convention en plénière s'est élevé à 1 812, leurs contributions à 377 et près de 6 000 amendements furent déposés (5 995). S'agissant des groupes de travail, ils publièrent 588 documents.

99. Déroulement des travaux de la Convention européenne : une transparence inédite. — Ouverts le 28 février 2002, les travaux de la Convention s'achèvent officiellement le jeudi 10 juillet 2003. Ils se dérouleront à Bruxelles dans les locaux du Parlement européen, ce qui ajoute au tropisme parlementaire. Il est vrai que se comportant à la manière d'une assemblée, les travaux de la Convention européenne vont bénéficier d'une publicité inédite pour un texte ayant en dernière analyse une forme interétatique. Il s'agit d'une exigence posée par la Déclaration, précisant que « les débats de la Convention et l'ensemble des documents officiels seront publics » et que la « Convention travaillera dans les onze langues de travail de l'Union ». Il convient de préciser à cet égard que la plupart des documents originaux furent rédigés en français ; circonstance expliquant la consultation de l'Académie française par le Président de la Convention (avis remis le 8 juill. 2003). Cette transparence est due à l'ambiance constitutionnelle entourant l'œuvre de la Convention, qui pour usurpée qu'elle soit en droit, n'en produit pas moins des effets bénéfiques. La mise en place d'un site internet géré par le secrétariat fera beaucoup en ce sens (european-convention.eu.int, ce site ayant disparu on peut trouver un compte rendu des travaux à l'adresse : <https://www.assemblee-nationale.fr/europe/convention-compte-rendu.asp>). Pour le reste, le Présidium a joué un rôle central dans la préparation des travaux de la Convention, en amont, en fixant l'ordre du jour des sessions plénières, et en aval, par l'élaboration des textes issus de ces sessions. Il fut assisté en cela par le secrétariat, tandis que le secrétaire général, Sir Kerr participait à ses réunions. Cette présence au sein du Présidium lui a permis d'exercer une influence quant au fond de certains dossiers (fiscalité, politique sociale, gouvernance de l'UEM) suivant des préoccupations britanniques (PONCINS, *op. cit.*, p. 30).

100. L'avancement progressif des travaux de la Convention européenne : de Conseil européen en Conseil européen. — Au terme de presque dix-huit mois, la Convention européenne va s'acquitter de la mission confiée à Laeken, à raison en moyenne d'une session plénière par mois (pour un total de 25), se déroulant sur deux demi-journées par mois. Comme prévu par la Déclaration, le président de la Convention européenne présente lors du Conseil européen de Séville (21 et 22 juin 2002) un premier rapport sur l'état d'avancement des travaux. Il procède pareillement devant ceux de Bruxelles (24 et 25 oct. 2002) et de Copenhague (12 et 13 déc. 2002), ainsi que lors de la réunion informelle à Athènes (16 avr. 2003), tenue à la faveur de la signature du traité relatif à l'adhésion à l'Union de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de la Slovaquie et de la République tchèque. Pour finir, Valéry Giscard d'Estaing est en mesure de présenter devant le Conseil européen de Thessalonique (12 et 13 juin 2003) un projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe. Toutefois, il ne peut être en la forme repris. Le Conseil européen demande à la Convention d'achever concernant « la rédaction de la Partie III, certains travaux d'ordre purement technique » au 15 juillet au plus tard. En définitive, le texte adopté par consensus par la Convention les 13 juin et 9-10 juillet 2003 (date de la dernière et 25^e session à Bruxelles) est officiellement transmis à la présidence italienne, le 18 juillet 2003. Cette période a été caractérisée au plan international par l'intervention au printemps 2003 des États-Unis en Irak, laquelle a révélé de profondes lignes de fractures entre États membres et entre ces derniers et de futurs pays membres.

101. L'association inédite de la société civile aux travaux de la Convention européenne. — Outre la présence d'observateurs assurant la représentation de la société civile au sein de la Convention, la Déclaration mentionne un Forum, conçu comme un réseau structuré d'organisations (http://europa.eu/futurum/forum_convention/index_fr.htm, lien désindexé). Ce Forum vise à offrir une représentation à la société civile (partenaires sociaux, milieux économiques, organisations non gouvernementales, milieux académiques, etc.). Non seulement ses membres seront régulièrement informés des travaux de la Convention, mais ils pourront apporter leurs contributions et être auditionnés ou consultés sur des sujets particuliers. C'est dans ce cadre que la Convention européenne consacra sa session plénière des 24 et 25 juin 2002 à la société civile. Elle fut suivie du 9 au 14 juillet 2002, d'une « Convention des jeunes de l'Europe », bâtie sur le modèle de la Convention européenne et réunissant à Bruxelles 210 participants de 18 à 25 ans. Plus largement encore, l'ensemble de la société civile est invité à adresser des contributions écrites sur l'avenir de l'Europe. À cette fin, la Commission a ouvert son propre site internet, *Futurum*, pour recueillir également des contributions (<http://europa.eu/futurum>, lien tout aussi désindexé). Par ailleurs, en sa qualité de représentants des citoyens européens, le Parlement européen a pareillement créé un site dédié à l'avenir de l'Union (<http://europarl.europa.eu/europe2004/>, pareillement désindexé). Sans doute faut-il ranger les Églises ainsi que les organisations religieuses et confessionnelles parmi les représentants de la société civile. À cet égard, la référence à Dieu et à l'héritage chrétien de l'Europe a profondément divisé les membres de la Convention lors de la session des 27 et 28 février 2003. Expurgée du texte final, il reste un article I-51, devenu I-52 dans le traité (devenu art. 17 du TFUE), consacré au statut des Églises et des organisations non confessionnelles. À n'en pas douter, cette association de la société civile élargie est une marque de l'originalité du processus à l'œuvre.

§ 3. – Résultats de la Convention européenne : entre pragmatisme et ambition

102. Le produit de la Convention européenne : une hybridité contagieuse. — Sans qu'il faille ici se placer sur le terrain purement théorique et s'interroger sur la nature juridique de l'Union, la notion d'hybridité s'impose d'elle-même. D'une part, s'agissant de la Convention européenne, ni « Conférence diplomatique, ni Assemblée constituante, elle est inédite et échappe aux définitions classiques » (F. DELOCHE-GAUDEZ, *La Convention européenne sur l'avenir de l'Europe : ruptures et continuités*, in G. Amato, H. Bribosia et B. De Witte, *Genèse et destinée de la Constitution européenne*, 2007, Bruylant, p. 81). D'autre part, s'agissant du résultat produit par cet organe, il s'intitule : *Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe*. Affranchie de toute taxinomie juridique, la Convention a-t-elle entendu remplir intégralement l'objectif général qui lui était assigné par la Déclaration ? La simplification des traités est passée par l'évidence de l'adoption d'un texte unique, un projet de traité, tandis que l'évocation de la « voie vers une Constitution européenne pour les citoyens européens » a imposé la référence à une Constitution. D'autant plus que certains éléments du texte tels que l'intégration de la Charte des droits fondamentaux, la définition des valeurs de l'Union ou encore les aspects proprement institutionnels répondaient matériellement à cette définition. C'est dans ces conditions que s'est imposée cette expression de traité constitutionnel, résumant à elle seule l'hybridité de l'œuvre entreprise.

103. Un texte unique pour une structure simplifiée. — Le changement de méthode opéré par la convocation d'une convention porte ses fruits, tout comme la contrainte interne pesant sur ses

membres : adopter un texte réaliste, pouvant être accepté par la communauté des États tout en préparant la voie à une Europe élargie sans rien céder à l'approfondissement des liens entre ses États membres. À défaut, le risque était grand que la CIG succédant à la Convention européenne défasse le patient écheveau des conventionnels. Le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe s'ouvre sur un Préambule comportant en épigraphe une citation de l'historien grec Thucydide (environ 460-395 av. J.-C.) : « Notre Constitution est appelée démocratie parce que le pouvoir est entre les mains non d'une minorité, mais du plus grand nombre » (Thucydide II, 37). Il est ensuite formé de 4 parties. La première est consacrée aux divers aspects institutionnels de l'Union elle comprend 59 articles, la deuxième à la Charte des droits fondamentaux (54 articles), la troisième traite des politiques et du fonctionnement de l'Union (342 articles) et la quatrième des dispositions générales et finales (10 articles). Enfin, figurent en annexe 5 protocoles et 3 déclarations. Le choix d'un texte unique a été conforté à partir du mois de juillet 2002. Il a en partie pu être réalisé à partir des travaux de l'Institut universitaire de Florence engagés à la demande de la Commission et visant la faisabilité d'un texte unique à partir d'une réorganisation des traités (V. *supra*, n° 72). De manière décisive, cette conviction a été emportée après qu'un consensus se soit dégagé au sein du groupe « Personnalité juridique ». Dès lors que l'Union devait se substituer aux Communautés existantes, l'attribution de la personnalité juridique unique impliquait l'unicité d'un texte fondateur. Il en découle une structure simplifiée tenant à la disparition des piliers apparus avec le traité de Maastricht (V. *supra*, n° 29). De toute évidence, il s'agit de l'innovation la plus visible de la refonte des traités.

104. Des modifications cédant au tropisme constitutionnel. — Les dispositions contenues dans le projet de la Convention traduisent, sinon un mimétisme constitutionnel, du moins cèdent à son attraction. Si la nature de l'Union n'est pas affirmée comme fédérale et que le processus de révision du traité reste soumis aux règles du droit international, plusieurs stipulations évoquent les systèmes juridiques internes. Une procédure législative ordinaire fait son apparition, elle consiste dans le couplage entre la procédure de codécision et la majorité qualifiée. Ce qui s'accompagne d'une simplification de cette dernière puisqu'elle est définie « comme réunissant la majorité des États membres, représentant au moins les trois cinquièmes de la population de l'Union » (art. I-24). De plus, la généralisation de la procédure doit avoir pour effet de réduire considérablement le contentieux de la base juridique pour les actes unilatéraux. Néanmoins, des matières importantes telles que la fiscalité ou la citoyenneté demeurent gouvernées par la règle de l'unanimité. Il reste que l'extension du domaine du vote à la majorité qualifiée dans une Europe élargie contribue à rendre le processus de décision plus efficace et plus démocratique. Il est même permis comme le fait le projet de traité d'y voir un processus législatif, pour des raisons formelles et procédurales. À ce titre, des lois et lois-cadres européennes se substituent respectivement aux règlements et directives. Sans établir formellement une hiérarchie des normes, une réponse au désordre normatif est apportée par la distinction entre actes législatifs et réglementaires. De plus, une simplification indéniable tient dans la réduction du nombre d'actes unilatéraux (V. *infra*, n° 120). Représente un changement plus significatif, l'adoption de règlements délégués par la Commission, dont la fonction exécutive est amplement reconnue. Autre changement de désignation s'accordant avec un rôle renforcé, le haut représentant de la PESC devient ministre des Affaires étrangères de l'Union. Ces changements terminologiques (Constitution, loi, ministre) témoignent du tropisme constitutionnel des membres de la Convention, que souligne au surplus une stipulation consacrée aux symboles de l'Union (drapeau, hymne, devise, jour de l'Europe et monnaie).

105. Une clarification des compétences entre l'Union et ses États membres. — La répartition des compétences entre l'Union et les États est clarifiée. Trois grandes catégories de compétences pour l'essentiel forgées à partir de la jurisprudence de la CJCE voient le jour (art. I-11). Les compétences exclusives, pour lesquelles seule l'Union légifère (par exemple, l'Union douanière, la politique commerciale commune (PCC) ou la politique monétaire pour les États de la zone euro). Les compétences partagées sont les plus nombreuses, Union et États membres peuvent légiférer, on rencontre parmi ces compétences le marché intérieur, l'environnement, l'ELSJ ou encore l'agriculture et la pêche. Les compétences complémentaires, pour lesquelles « l'Union peut mener des actions d'appui, de coordination ou de complément » (art. I-16), en particulier en matière d'industrie, de culture ou de protection civile. Deux politiques échappent à cette taxinomie : les politiques économiques et de l'emploi qui font l'objet d'une coordination et la PESC. Cette détermination plus scrupuleuse des rapports entre l'Union et ses États s'accompagne d'un contrôle par les parlements nationaux du respect du principe de subsidiarité. S'agissant toujours des rapports entre l'Union et ses États membres, la primauté du droit de l'Union fait l'objet d'une consécration dans le projet de traité. Sur un plan matériel, de nombreuses politiques internes de l'Union sont renouvelées, en particulier celles touchant à l'ELSJ en raison du contexte tiré des attentats du 11 novembre 2001 et celles relatives à l'UEM. Leur mise en œuvre est non seulement facilitée par l'extension du vote à la majorité qualifiée, mais aussi par l'assouplissement quant au recours aux coopérations renforcées apparues avec le traité d'Amsterdam (V. *supra*, n° 63). Enfin, l'Union accède à la personnalité juridique, ce résultat ayant été rendu possible par l'abandon de la structure en pilier de l'Union, il emporte d'évidentes conséquences quant aux politiques externes de l'Union. Pour la première fois, l'action extérieure de l'Union est regroupée au sein d'un même titre englobant, notamment à la fois la PESC et des politiques externes relevant du pilier communautaire telles que la PCC, tandis que la PESC est transformée en Politique de défense et de sécurité commune (PSDC). Ce changement se traduit par un champ plus étendu. Simultanément, l'instauration d'une coopération structurée permet aux États membres qui « remplissent des critères de capacités militaires plus élevés » d'entreprendre « des engagements plus contraignants en cette matière en vue des missions les plus exigeantes » (art. III. 213).

106. L'ambition raisonnée des innovations institutionnelles : clarification et démocratisation. — Avançant à pas comptés sur la voie de l'intégration, le projet de traité comporte quelques innovations souhaitables et pour certaines longtemps souhaitées. Les rapports entre les institutions politiques (Parlement européen, Conseil, Commission) sont clarifiés, cette dernière se rapprochant dans ses fonctions d'un exécutif, tandis que le Parlement européen et le Conseil constituent les deux branches du pouvoir législatif et budgétaire. Deux autres innovations ont mobilisé l'attention des observateurs. D'une part, la centralité du rôle du Conseil européen est entérinée par son accession au rang d'institution. Cette consécration s'accompagne de la création d'une présidence permanente de l'institution. Cette quête de stabilité et de cohérence quant à la gouvernance de l'Union s'accompagne d'une place particulière faite à la formation Affaires générales du Conseil. D'autre part, un droit d'initiative citoyenne est introduit. Bien qu'il laisse en dernière analyse le choix à la Commission s'agissant des suites à y donner, cette place nouvelle faite à la démocratie participative est à signaler à côté de l'affirmation d'une Union reposant sur la démocratie représentative. Le progrès démocratique passe également par la reconnaissance d'un rôle à part entière des parlements nationaux. Ils disposent en particulier, à côté du contrôle du principe de subsidiarité, d'un droit de veto pour certaines révisions simplifiées, autres nouveautés à porter au crédit du projet de traité.

Ce sont également des considérations d'ordre démocratique *la-to sensu* qui sont à l'origine de l'inclusion dans le traité de la Charte des droits fondamentaux. Formant la deuxième partie du projet de traité, ses stipulations sont revêtues d'une portée obligatoire. En complément, l'adhésion de l'Union à la Convention européenne sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales est envisagée (CEDH). Enfin, un droit de retrait est reconnu aux États membres. Sa signification et la procédure de mise en œuvre ont divisé les acteurs de la révision, qui étaient loin de se douter de son activation par le Royaume-Uni 13 ans plus tard (V. *infra*, n^{os} 164 et 173). Au final, le texte issu des réflexions de la Convention européenne répond à l'ensemble des attentes contrairement à la déception entourant le traité de Nice. Si le terme d'échec a pu être employé à l'égard de ce dernier, symétriquement celui de succès peut être accolé à un texte résultant d'un changement de méthode ; la forme ayant emporté le fond, mêlant audace et réalisme.

ART. 2. – DE ROME À ROME, LE TRAITÉ ÉTABLISSANT UNE CONSTITUTION POUR L'EUROPE : UN TRAITÉ MORT-NÉ

§ 1^{er}. – Adoption contrariée du traité établissant une Constitution pour l'Europe

107. Préservation de l'intégrité du projet de traité constitutionnel. — Une fois le texte présenté au Conseil européen de Thessalonique et remis solennellement le 18 juillet 2003 à Rome, par Valéry Giscard d'Estaing au président du Conseil des ministres italien et président en exercice du Conseil européen, Silvio Berlusconi, un terme revient avec insistance à la veille de l'ouverture d'une CIG : celui de « détricotage ». En clair, après ces longs mois ayant accouché d'un texte faisant consensus et portant une ambition relativement élevée, les membres de la Convention européenne expriment par la voie de leur président, la nécessité de conserver autant que faire se peut son intégrité. Seulement, la difficulté de parvenir à un accord unanime au sein de la CIG et l'impossibilité pour la présidence italienne de surmonter cet obstacle vont écorner le texte initial.

108. Avis de la Commission et du Parlement européen à l'égard de la révision des traités. — Selon les termes de l'article 48 du TUE, la Commission et le Parlement ont fait valoir leurs points de vue. La première dans sa communication du 17 septembre (COM 2003/548 final), « Une Constitution pour l'Union » retient quatre points (la composition de la Commission, la réduction du recours au vote à l'unanimité, les modalités de révision du traité constitutionnel, la gouvernance économique) devant être améliorés sans que soit porté atteinte à l'équilibre général du texte. Le second dans sa résolution du 24 septembre sur le projet de traité établissant une Constitution pour l'Union et portant avis du Parlement européen sur la convocation de la Conférence intergouvernementale salue les « progrès accomplis dans la voie de l'intégration européenne et de l'évolution démocratique représentée par la "Constitution pour l'Europe" proposée par la Convention ». Cependant, il émet certaines réserves tenant en particulier au rôle du président du Conseil européen et au maintien pour certaines matières de l'unanimité. Parmi les organes, la BCE répond à la demande d'avis du Conseil le 19 septembre 2003, celui du Comité économique et social est connu le 24 septembre, tandis que le Comité des régions fait des propositions le 9 octobre. Simultanément, les délégations nationales portent leurs contributions à la connaissance de la CIG soit sous une forme directe, soit sous la forme d'une réponse à un questionnaire établi par la présidence italienne.

109. Ouverture des travaux de la CIG sous la présidence italienne (4 oct. 2003, Rome). — Suivant la formule déjà employée au sujet du rapport Westendorp, le projet de traité constitutionnel est jugé par le Conseil européen de Thessalonique comme

« une bonne base de départ pour la conférence intergouvernementale ». Elle doit se réunir en 2003 (CIG 2003) sous la présidence italienne, soumis au calendrier fixé suivant : ses travaux doivent être achevés avant les élections européennes de juin 2004. Cette échéance entre en résonance avec le 1^{er} mai 2004, date de l'entrée en vigueur du traité d'Athènes prévoyant l'adhésion de dix nouveaux États membres (Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Slovaquie, Slovénie, Pologne, Tchéquie). Aussi est-il naturel que les futurs États membres participent pleinement à la CIG, « sur un pied d'égalité avec les États membres actuels », alors que les États candidats (Bulgarie, Roumanie et Turquie) ont le statut d'observateurs. Cette exigence de rapidité se traduit par l'ouverture sous la présidence italienne de la première réunion de la CIG à Rome le 4 octobre 2003, avec une clôture prévue en décembre. Ce moment solennel se fera en présence des chefs d'État ou de gouvernement, des présidents du Parlement européen et de la Commission, donnant lieu à un Conseil européen extraordinaire. À cette occasion, une déclaration sera faite dans laquelle, en particulier, ils « soulignent que l'adoption d'un traité constitutionnel représente une étape cruciale dans le processus qui vise à rendre l'Europe plus soudée, plus transparente et démocratique, plus efficace et plus proche de ses citoyens ». Il est d'ailleurs prévu que la CIG se déroule au plus haut niveau sous la responsabilité des chefs d'État ou de gouvernement, assistés des membres du Conseil « Affaires générales et relations extérieures ». Il revient à ce dernier d'engager formellement le processus de révision prévu à l'article 48 du TUE. Au regard de la pratique, un représentant de la Commission participe aux travaux, tandis que le Parlement européen y est associé. Le secrétariat de la CIG est assuré par le Secrétariat général du Conseil.

110. Les travaux de la CIG sous présidence italienne. — Sous la présidence de l'Italie, la CIG va procéder à l'examen du projet de texte selon une démarche devenue classique au fil des révisions. Des réunions se tiennent au niveau ministériel au rythme de 2 à 3 par mois, pour un total de 5 (4 oct., débat général et questions relatives au Conseil, 14 oct., questions institutionnelles et défense, 27 oct., questions non institutionnelles dont Charte des droits fondamentaux, finances et procédure budgétaire, politique économique et financière, justice et affaires intérieures, relations extérieures et institutionnelles touchant à la formation et au mode de votation du Conseil, 18 nov., Ministre des Affaires étrangères et procédures de révision simplifiées du traité, et 9 déc., coopération structurée permanente et questions budgétaires) auxquelles il convient d'ajouter le traditionnel conclave (28 et 29 nov. 2003, Naples) destiné à faire un bilan intermédiaire des négociations (politiques de l'Union, révision simplifiée du traité, défense dont coopération structurée permanente et clause de défense mutuelle, enfin questions institutionnelles). Ce dernier a eu à examiner la proposition de compromis publiée le 26 novembre par la présidence italienne. Entre chacune de ces rencontres, un groupe de travail présidé par Jean-Claude Piris, directeur général du service juridique du Conseil, composé d'experts juridiques des États membres, de la Commission, du Parlement et d'observateurs des trois pays candidats, se réunit à Bruxelles. Au cours de cet automne 2003, le Conseil européen de Bruxelles (16 et 17 oct. 2003) se borne à soutenir « l'approche et le calendrier présentés par la présidence conformément aux conclusions du Conseil européen de Thessalonique ». Pour l'essentiel, la CIG va orienter ses travaux sur le champ d'application de la majorité qualifiée, la procédure budgétaire, la présidence du Conseil européen, la défense et en particulier la possibilité d'une coopération structurée permanente entre plusieurs États. La composition de la Commission retient également l'attention de la CIG.

111. L'échec du Conseil européen de Bruxelles (12 et 13 déc. 2003). — Au sein de la CIG, les négociations achoppent sur

les thèmes institutionnels. En particulier, les États membres faiblement peuplés veulent avoir un membre à la Commission et disposer de plus de sièges au Parlement européen. Mais, le principal écueil émaillant les discussions est relatif à la majorité qualifiée. Le dispositif alambiqué du traité de Nice convient aux délégations espagnole et polonaise ayant en commun de représenter des États « moyens » sur le plan démographique dont la pondération les rapprochant des États les plus peuplés (Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni) est avantageuse. Par conséquent, ils s'opposent fermement à la nouvelle définition de la majorité qualifiée, réunie en principe lorsque la majorité des États membres représente au moins les trois cinquièmes de la population de l'Union. C'est donc au niveau suprême des chefs d'États ou de gouvernement qu'il revient de donner un arbitrage pour parvenir à un compromis entre l'ensemble des délégations nationales. Seulement, en dépit des assurances données par le président du Conseil à la veille du Conseil européen de Bruxelles (12 et 13 déc. 2003), ses participants sont incapables de parvenir à un texte faisant consensus. Ces divisions peuvent être lues au-delà du processus de révision des traités, comme révélant des désaccords stratégiques quant à l'intervention des États-Unis en Irak (l'Espagne et la Pologne y sont favorables). Dès lors, la présidence italienne se termine sur un échec et le sommet européen de conclure sobriement : « Le Conseil européen a noté que la Conférence intergouvernementale n'avait pas pu, à ce stade, parvenir à un accord global sur un projet de traité constitutionnel ». La conséquence immédiate de cet échec est le non-respect du calendrier préétabli à Thessalonique, le lien entre le nouveau traité, les élections européennes et l'adhésion de dix nouveaux États s'en trouve rompu. Ce retard sera le premier d'une longue liste refermée par l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne 6 ans plus tard (V. *infra*, n° 147).

112. *La poursuite des négociations sous la présidence irlandaise : le retour du reliquat d'Amsterdam.* — Dans ses conclusions, le Conseil européen demande à la présidence irlandaise succédant à l'Italie « de faire une évaluation des perspectives de progrès sur la base de consultations et de faire un rapport au Conseil européen de mars ». De son côté, le Parlement européen insiste dans sa résolution du 18 décembre 2003 « pour que le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, tel qu'il résulte des travaux de la Convention, reste la base de l'accord final et global au sein de la CIG, sans que de nouveaux points soient abordés ». Un impératif de rapidité et d'efficacité guide la présidence irlandaise. De fait, dès le 8 janvier 2004, le ministre irlandais des Affaires étrangères, Brian Cowen, écrit à ses homologues des États membres et entend connaître leurs positions en marge du Conseil des Affaires générales prévu le 26 janvier. Le hasard ayant voulu que 28 diplomates de haut rang des États membres et des 13 pays candidats se réunissent à Dublin ce jour-là, ils ont profité de l'occasion pour convenir d'une approche commune pour relancer les négociations. Elles doivent prendre la forme de contacts informels et bilatéraux dès la première semaine de février, qui se dérouleront de manière intensive tout au long des 6 semaines suivantes. De fait, ce choix va porter ses fruits, il débouche sur le rapport de la présidence sur la Conférence intergouvernementale du 24 mars 2004. Plaidant « en faveur d'une conclusion rapide de la Conférence » il repose sur un triple constat : le consensus est difficile à atteindre pour la définition de la double majorité ; la conciliation est possible au sujet de la taille et de la composition de la Commission ; la composition du Parlement européen est en voie de solution, il suffit d'une « légère augmentation du nombre minimal de quatre sièges par État membre ». L'accord se fera sur le nombre de 6. De sorte que la persistance de ces questions institutionnelles, dont le règlement tarde, ravive le reliquat d'Amsterdam (V. *supra*, n° 69). Le lendemain, le Conseil européen de Bruxelles (25 et 26 mars 2004) décidait « qu'un accord sur le traité constitutionnel

devrait intervenir lors du Conseil européen de juin au plus tard ». Le dénouement d'un processus engagé au fond depuis le milieu des années 1990 semble proche. Le rôle de la France et de son représentant, le président de la République, Jacques Chirac, a été déterminant en ce sens (B. MCDONAGH, *The intergovernmental conference : how the deal was done*, Genèse et destinée de la Constitution européenne, *op. cit.*, p. 112). De son côté, la présidence irlandaise facilita le rapprochement entre États membres par le cadre informel des discussions relatives à la CIG lancées lors du dîner du premier soir.

113. *La voie d'un accord au sein de la CIG : le Conseil européen de Bruxelles (17 et 18 juin 2004).* — Une fois les derniers points d'achoppement isolés, la présidence irlandaise va s'attacher à rapprocher les positions des États membres au cours des deux mois et demi les séparant du prochain Conseil européen, étant entendu que certains de ses membres sont partisans d'un accord avant les élections européennes des 10-13 juin. Elle va être aidée en cela par un événement politique national. À la suite du changement de majorité en Espagne consécutif aux élections législatives du 14 mars, le gouvernement dirigé par José Luis Zapatero se montre plus favorable que son prédécesseur (José Maria Aznar) au développement de la construction européenne. Durant le mois d'avril, le chef de la diplomatie espagnole assure à la présidence irlandaise de son comportement constructif au sein de la CIG. La présidence irlandaise va par ailleurs consacrer ce mois à de nouveaux échanges bilatéraux et multilatéraux. Au regard de sa position de refus, la présidence irlandaise va s'efforcer de convaincre la Pologne d'accepter la nouvelle définition de la majorité qualifiée. Pour ce faire, elle reprend l'esprit du « Compromis de Ioánnina » élaboré lors du précédent élargissement le 27 mars 1994 et conduisant les États membres à parvenir à un accord le plus large possible lorsque la majorité qualifiée est réunie de justesse. En outre, la pleine application du nouveau dispositif de double majorité (étatique et démographique) est reportée à 2009 (Prot. n° 34 sur les dispositions transitoires relatives aux institutions et organes de l'Union). Cet écueil passé, un accord se dessine conforté par l'ambiance chaleureuse régnant lors de la cérémonie rassemblant l'ensemble des États membres, les anciens comme les nouveaux, le 1^{er} mai à Dublin. Les négociations conduites à trois niveaux, celui des chefs d'États ou de gouvernement, celui des ministres des Affaires étrangères et celui bilatéral entre l'Irlande et les 24 capitales permettent de relancer formellement les travaux de la CIG (4 mai). Elle se réunit au niveau ministériel les 17 et 18 mai, puis le 24 mai en se concentrant sur le mode de vote au sein du Conseil et le maintien de l'unanimité pour certains domaines (fiscalité, ressources propres, sécurité sociale, coopération en matière pénale et PESC). Un compromis global est trouvé à l'issue de la dernière réunion le 14 juin 2004. Dans ces conditions, il reste au Conseil européen de Bruxelles (17 et 18 juin 2004) de se féliciter de l'« accord sur le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe ». Enfin, lors de sa 2596^e session (12 et 13 juill. 2004), le Conseil, dans sa formation Affaires générales finalise cet accord et annonce la mise au point linguistico-juridique du texte pour être ensuite signé à Rome.

114. *Signature à Rome du traité établissant une Constitution pour l'Europe (29 oct. 2004) : une Union en quête de symboles.* — La cérémonie de signature se déroule au Capitole, dans la même salle dite des Horaces et des Curiaces que celle ayant accueilli le 25 mars 1957 la signature des traités CEE et CEEA. De Rome en 1957 à Rome en 2004, le choix du lieu aurait pu être fortuit et devoir à la coïncidence d'une CIG se clôturant sous présidence italienne. Il aurait pu en aller différemment après l'échec du Conseil européen de Bruxelles, mais ses membres se sont entendus, au grand contentement du président du Conseil italien, S. Berlusconi, pour que la signature

du futur traité se fasse à Rome. Le 29 octobre 2004, la cérémonie s'ouvre par l'exécution du 4^e mouvement de la IX^e Symphonie de Beethoven, désormais officiellement reconnu comme l'hymne de l'Union (art. I-8) et exécuté depuis 1985 à titre officiel. L'attachement des représentants des États membres à cette dimension symbolique est réel, elle participe de leur volonté de donner une assise nouvelle à la construction européenne. Au point que contrairement à la tradition, le traité établissant une Constitution pour l'Europe fut signé par le président de la République et non par le ministre des Affaires étrangères, Jacques Chirac affirmant : « Aujourd'hui, nous avons franchi une nouvelle étape importante, et c'est la raison pour laquelle j'ai tenu à signer moi-même ce traité ». Au final, les 25 chefs d'État ou de gouvernement apposèrent leur signature sur un texte rédigé dans les 20 langues officielles de l'Union (JOUE, C 310, 16 déc. 2004). Le processus de ratification pouvait enfin être lancé, démontrant, s'il en était besoin, qu'en dépit de sa désignation le texte adopté appartient bien à la catégorie des traités internationaux.

§ 2. – Principaux apports du traité établissant une Constitution pour l'Europe

115. Le maintien d'un traité unique. — La structure formelle du traité établissant une Constitution pour l'Europe est d'une facture classique que ne remet pas en cause sa désignation ordinaire (traité constitutionnel). Bien que les 448 articles, les 36 protocoles et les 2 annexes puissent dérouter en comparaison des constitutions nationales, la forme du « traité constitutionnel » est simplifiée par rapport aux traités existants, et présente de ce fait un indéniable progrès. La citation de Thucydide ayant disparu, le traité s'ouvre toujours sur un préambule remplaçant celui du TUE et celui du TCE. Il est à la fois plus concis et intègre des notions nouvelles telles que la responsabilité « à l'égard des générations futures et de la planète ». Ensuite, la CIG a maintenu dans la forme les 4 parties du projet conventionnel (Partie I toujours pas qualifiée, Partie II La Charte des droits fondamentaux de l'Union, Partie III Les politiques et le fonctionnement de l'Union, Partie IV Dispositions générales et finales). L'insertion de la Charte dans le corps du traité lui confère une valeur juridique dont elle était jusque-là dépourvue. Enfin, la CIG a ajouté des protocoles au projet de la Convention puisque le traité constitutionnel est prolongé par une liste de 36 protocoles, 5 seulement figuraient en annexe du projet remis le 18 juillet 2003. Ces protocoles sont immédiatement suivis de deux annexes. Un même phénomène s'observe avec l'inflation des déclarations réparties en deux catégories, 30 portent sur des dispositions de la Constitution, 20 sont relatives aux protocoles annexés à la Constitution. Ce recours massif aux protocoles et aux déclarations permet de tenir compte de certaines situations particulières, de répondre aux attentes des États membres et d'apporter des précisions sur telles ou telles dispositions. Leur multiplication n'est que le reflet des difficultés rencontrées par la CIG pour parvenir à un texte recevant l'assentiment de tous.

116. La fin des piliers. — Le choix d'un traité unique a pour conséquence de supprimer la structure en pilier dans la continuité du projet élaboré par la Convention. Les trois piliers (les 3 Communautés, la PESC, la Coopération policière et judiciaire en matière pénale) figurent dans un même texte. Ce qui ne signifie pas pour autant la communautarisation de la PESC. Sa mise en œuvre continue d'obéir à des règles dérogatoires : le rôle de la Commission, du Parlement et de la Cour de justice reste marginal, les moyens d'action juridiques sont spécifiques, l'unanimité est la règle. Cette politique continue de fonctionner sur le mode intergouvernemental de la coopération. Toutefois, la suppression des piliers a pour effet de reconnaître la personnalité juridique de l'Union (TECE, art. I-7. – TUE, art. 47). Sa définition est clarifiée par l'article I-I du TECE, inspirée qu'elle est « par

la volonté des citoyens et des États d'Europe de bâtir leur avenir commun ». En sorte que l'Union apparaît comme étant une Union d'États et de citoyens.

117. Les institutions politiques de l'Union dans une Europe élargie. — La composition et le fonctionnement des institutions dans une Europe élargie ont été au centre de toutes les négociations intergouvernementales depuis le traité de Maastricht. Le Parlement européen, dont le nombre de membres est limité à 750, avec un seuil minimum par État de 6 et au maximum de 96, bénéficie d'un accroissement de ses attributions législatives et budgétaires. Le Conseil européen accède au rang d'institution, les Chefs d'État ou de gouvernement et le président de la Commission ne sont pas systématiquement assistés d'un ministre ou d'un commissaire, son président est élu pour une durée de deux ans et demi, renouvelable une fois. Le Conseil des ministres, dénomination remplaçant celle de Conseil, alors en vigueur, siège en diverses formations. Cependant, la formation « Affaires générales » se voit reconnaître un rôle spécifique afin d'assurer « la cohérence des travaux des différentes formations du Conseil ». S'agissant de la définition du vote à la majorité qualifiée, point concentrant les divergences au sein de la CIG, le Conseil des ministres se prononce en principe suivant deux critères : le nombre d'États membres ; le pourcentage de la population. Selon le premier, il faut qu'une décision soit approuvée par 55 % des membres du Conseil, comprenant au moins 15 d'entre eux (précision superfédatore dans l'UE à 27) et selon le second que cette proportion d'États membres représente au moins 65 % de la population de l'Union. Cependant, l'article I-25 prévoit qu'en l'absence d'opposition réunissant au moins 4 États membres, la majorité qualifiée est réputée acquise. En d'autres termes, l'abstention profite à la majorité qualifiée. Dans le projet établi par la Convention, elle était plus facile à atteindre puisqu'elle avait pour seuil la moitié des États membres représentant 60 % de la population. En outre, le protocole n° 34 sur les dispositions transitoires relatives aux institutions et organes de l'Union précise que cette disposition n'entrera en vigueur qu'au 1^{er} novembre 2009, date correspondant à la prise de fonction de la Commission. Le régime complexe de sa composition témoigne également de l'âpreté des négociations augmentée des stipulations contenues dans le traité de Nice et celui d'Athènes du 16 avril 2003 relatif à l'élargissement. La Commission doit compter à partir du 1^{er} novembre 2004, date de prise de fonctions de la nouvelle Commission, un commissaire par État membre. Cette formation doit être reconduite pour la première Commission investie en application du nouveau traité, soit selon toutes probabilités dans 5 ans - durée de mandat de l'institution - au 1^{er} novembre 2009. Ce n'est donc qu'en 2014, que la Commission aurait dû comprendre un nombre de commissaires égal aux deux tiers du nombre des États membres. La solution prônée par la Convention était plus restrictive puisqu'elle préconisait 15 membres. Par ailleurs, l'autorité du président de la Commission sur les commissaires s'est accrue, faisant l'objet d'une disposition à part. Quant à son mode de désignation, il n'est pas fondamentalement modifié, mais la parlementarisation de l'Union est accentuée par la précision selon laquelle le Conseil européen propose un candidat au parlement européen en « tenant compte des élections au Parlement européen » (TECE, art. I-27).

118. Institutions de contrôle et organes de l'Union dans une Europe élargie. — Parmi les institutions non politiques et les organes de contrôle, la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) devient la Cour de Justice de l'Union européenne et subit les plus amples changements. Sa nouvelle appellation annonce une compétence contentieuse accrue et assure une distinction entre le tout, la CJUE et la partie, la Cour de justice. Parallèlement, le TPI devient le Tribunal (la convention l'avait nommé Tribunal de grande instance, expression plus

familière aux francophones) et voit son office de juge de l'Union de droit commun consacrée tandis que la création de juridictions spécialisées est facilitée. Quant aux voies contentieuses, on relève en particulier une meilleure effectivité du recours en manquement ainsi qu'une amélioration de l'accès des particuliers au recours en annulation. La Cour des comptes, le Comité des régions et le Comité économique et social subissent des modifications cosmétiques. La première non mentionnée dans le cadre institutionnel de l'Union (TECE, art. I-19) n'en est pas moins reconnue comme institution, rang qu'elle occupe depuis le traité de Maastricht. La BCE accède à ce statut, ce changement n'est pas suivi de modifications notables quant à ses prérogatives. En revanche, le chapitre relatif à l'UEM est restructuré et actualisé, l'Eurosystème est reconnu tandis que l'Eurogroupe (réunion des ministres de l'Économie et des Finances de la zone euro) fait l'objet d'un protocole, la surveillance de la Commission est sensiblement accentuée.

119. La démocratisation du fonctionnement institutionnel de l'Union. — Depuis le traité de Maastricht, chaque réforme institutionnelle a bénéficié aux pouvoirs du Parlement européen, le traité constitutionnel n'échappe pas à la règle. Ce mouvement profond et continu est dicté par le souci croissant de renforcer le pôle démocratique de l'Union. Par conséquent, le partage de la fonction législative entre le Conseil et le Parlement européen devient la règle, il en va de même en matière budgétaire. En outre, le Parlement européen dispose d'un pouvoir d'approbation, valant avis conforme, s'agissant des modalités des ressources propres de l'Union et de la détermination du cadre financier pluriannuel (CFP) ainsi entériné. Les prérogatives parlementaires sont également renforcées s'agissant des accords externes de l'Union. À côté de cette capacité décisionnelle qui en fait l'égal de nombreux parlements, sa fonction de contrôle est légèrement revue à la hausse. Parallèlement, le rôle des parlements nationaux est pris en considération au point d'en faire les gardiens du principe de subsidiarité, ils peuvent à cet égard demander individuellement ou collectivement à la Commission de renoncer à une proposition et saisir la Cour de justice pour une violation du principe (V. *infra*, n° 155). La gamme des instruments à la disposition des parlements nationaux est enrichie d'une prérogative originale, comparable à un droit de veto : tout parlement national peut s'opposer à une révision simplifiée des traités. Cette technique destinée à assouplir le mode de révision du traité dans certains cas est stoppée par la volonté contraire d'un ou plusieurs parlements nationaux. Ce dispositif ne figurait pas dans le projet de la convention, il a été ajouté par la CIG sous présidence italienne. De plus, la démocratie dans l'Union n'a plus seulement une dimension représentative, pour la première fois, sa forme participative est mentionnée. Le volet politique de la citoyenneté européenne est rénové par le droit d'initiative populaire ; il demeure imparfait dans la mesure où la Commission est libre de donner des suites ou non à l'initiative émanant d'un million de personnes, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres. Cette dernière précision vise à écarter toute initiative présentant un caractère national marqué.

120. Simplification et démocratisation des instruments normatifs. — Les améliorations touchant à l'architecture institutionnelle de l'Union s'accompagnent d'une distinction entre actes législatifs et actes non législatifs. Pour autant, il n'y a pas au sens du droit interne de hiérarchie de normes au sein de l'Union, mais un moindre désordre normatif ressort d'une limitation des actes, portée à 5 et d'une distinction entre actes législatifs et non législatifs. Dans la première catégorie, on rencontre les lois européennes, les lois-cadres européennes, dans la seconde, les règlements européens délégués et les autres actes d'exécution (règlements européens d'exécution ou décisions européennes). Les actes législatifs sont adoptés selon une procédure législative

ordinaire très semblable à la procédure de codécision rénovée à Amsterdam, elle est systématiquement couplée au vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil. À côté de cette procédure de droit commun, des procédures spécifiques perdurent, elles s'appliquent principalement en matière de PESC et de CPJ et ont en commun d'être gouvernées par l'unanimité. Le passage (clauses passerelles) d'une procédure législative spéciale à une procédure ordinaire est possible sans révision des traités. La CIG a maintenu cette possibilité tout en l'assortissant d'un droit de veto entre les mains de chaque parlement national. De son côté, la Commission est reconnue comme exerçant en principe la fonction exécutive. Si le Parlement européen devient une autorité législative et budgétaire à part entière, le triangle législatif demeure.

121. La capacité extérieure de l'Union renforcée. — La nouvelle donne internationale résultant des attentats du 11 septembre 2001 et l'intervention des États-Unis au Moyen-Orient ont mis en lumière les lacunes de la coopération européenne en matière de sécurité et de défense. La fin de la présidence tournante du Conseil européen, la création d'un poste de ministre des Affaires étrangères, la part faite aux dispositions relatives à la PESC et en leur sein celles traitant de la PSDC témoignent en matière extérieure d'une représentation et d'une capacité renforcées. Le président du Conseil européen, élu par celui-ci assure au plus haut niveau la représentation extérieure de l'Union « pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune ». Il est secondé par le ministre des Affaires étrangères, nommé lui aussi par le Conseil européen, mais avec l'accord du président de la Commission. Il lui appartient, en bonne intelligence avec le président du Conseil européen, de conduire la PESC. À ce titre, il formule des propositions et exécute les mesures en qualité de mandataire du Conseil des ministres alors même qu'il est membre de la Commission avec rang de vice-président. Ce dédoublement fonctionnel vise à faire de l'Union un acteur global mobilisant – toutes proportions gardées – à la fois des instruments de *hard power* (PESC-PSDC) et de *soft power* (PCC). Pour conduire à bien ces missions, il « s'appuie sur un service européen pour l'action extérieure » (art. III-296).

§ 3. – Échec de la ratification du traité constitutionnel

122. Lancement du processus de ratification : jusque-là tout va bien. — Tout traité pour entrer en vigueur doit être ratifié « par tous les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ». Le principe fixé à l'article IV-443 du TECE est intégralement repris de l'article 48 du TUE, les États demeurent les maîtres du traité, le nouveau texte en dépit de son intitulé demeure soumis à la sphère du droit international. Le choix d'une ratification uniforme suivant une même procédure et à une même date n'ayant pas été retenu pour des raisons à la fois juridiques et politiques, les États membres procèdent donc à la ratification isolément selon leurs règles constitutionnelles. Deux voies s'offrent aux États signataires concernant l'autorisation de ratifier le traité. Soit elle est donnée par le Parlement national, soit directement par les citoyens concernés. La première formule a été choisie par la majorité des États (Allemagne, Autriche, Belgique, Chypre, Estonie, Finlande, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Malte, Slovaquie, Slovaquie, Slovénie, Suède). La forte proportion de nouveaux États membres s'explique le plus souvent par l'organisation de consultations populaires préalablement à leur adhésion le 1^{er} mai 2004. Précisément, c'est le Parlement de Lituanie qui fut le premier à se prononcer en faveur d'une ratification le 11 novembre 2004 ; suivi des parlements hongrois (20 déc. 2004), slovène (1^{er} févr.), italien (6 avr.), grec (19 avr.), slovaque (11 mai), autrichien (25 mai) et allemand (27 mai). Dans certains États, la voie parlementaire peut être complétée par des consultations populaires, comme en

Espagne, au Luxembourg ou encore aux Pays-Bas. Les électeurs de ces deux États ont voté en faveur du traité respectivement le 20 février (76,73 % des voix) et le 10 juillet (56,52 % des voix). Le Parlement espagnol a définitivement ratifié le traité le 18 mai, le Parlement luxembourgeois, le 26 octobre 2005. Le traité constitutionnel était donc ratifié par un peu plus du tiers des États membres avant que la France, puis les Pays-Bas ne se prononcent.

123. L'issue négative du référendum en France du 29 mai 2005 : le sceptre de la CED. — Le processus de ratification en France a été précédé d'une révision le 1^{er} mars 2005 (JO n° 51 du 2 mars 2005, p. 3696) en raison d'incompatibilités entre le traité constitutionnel et la Constitution française signalées par le Conseil constitutionnel (Décis. n° 2004-505 DC du 19 nov. 2004, JO, 24 nov. 2004, p. 19885). Saisi par le président de la République en vertu de l'article 54 C, le Conseil constitutionnel a notamment décidé en ce sens au regard des nouvelles attributions du Parlement français découlant du traité. Une fois la révision réalisée, la procédure de ratification a pu être officiellement engagée par le décret n° 2005-218 du 9 mars 2005 décidant de soumettre un projet de loi à référendum (JO 58 du 10 mars 2005, p. 3984). Ce choix risqué – comme le passé pouvait le suggérer et que le futur confirmera – revient en droit au président de la République, lequel avait déclaré, lors du traditionnel entretien télévisé du 14 juillet 2004 que les Français seraient « directement consultés » au sujet du « traité constitutionnel ». Au terme d'une intense et mouvementée campagne, le résultat du référendum organisé le 29 mai 2005 en vertu de l'article 11 C débouchait sur le rejet du texte. Par 54,87 % des suffrages exprimés, le « non » l'emporta sur le « oui » (45,13 %), soit respectivement 15 422 659 voix et 12 686 732, le taux d'abstention s'élevant à 30,26 %. Une telle situation a ravivé le souvenir de l'échec du traité instituant la CED 1954 dans la mesure où comme le traité constitutionnel la France avait joué un rôle central dans sa réalisation pour finir par être à l'origine de son échec. Ce parallèle laissait planer le risque d'un abandon pur et simple du traité constitutionnel.

124. Le second refus d'un pays fondateur : le référendum du 1^{er} juin aux Pays-Bas. — Jusqu'alors, le rejet par référendum d'une autorisation de ratification concernant un traité n'avait émané que de « petits » États membres de la deuxième vague d'adhésion (Danemark, 1992, Irlande, 2001). L'issue du référendum français est tôt perçue comme une réelle menace quant à l'entrée en vigueur du traité constitutionnel, en raison à la fois de sa responsabilité historique dans les développements de l'Europe communautaire et de son rôle dans l'initiative jusqu'à la conclusion du processus de révision ainsi que de la part prise par ses ressortissants dans le contenu du traité. D'autant plus que quelques jours après, le 1^{er} juin, la consultation populaire tenue aux Pays-Bas connaissait une conclusion identique, avec une majorité encore plus forte en faveur du non (61,54 % et 36,70 % d'abstention). Bien que juridiquement la décision revienne au Parlement des Pays-Bas, ses membres s'étaient engagés à respecter l'expression populaire.

125. Réactions au double refus franco-néerlandais de ratifier le traité constitutionnel. — Au soir de l'annonce du rejet du traité constitutionnel, les présidents du Parlement européen, Josep Borrell, de la Commission, José Manuel Barroso et du Conseil, Jean-Claude Juncker, font à Bruxelles une déclaration articulée autour de trois idées. D'abord, et évidemment, la prise en considération d'un résultat dont il regrette l'issue et qui révèlent à leurs yeux la nécessité pour « les responsables politiques nationaux et européens » de « faire davantage pour expliquer la vraie dimension des enjeux et la nature des solutions que seule l'Europe peut apporter ». Ensuite, ils rappellent « que neuf États

membres représentant presque la moitié (49 %) de la population européenne ont déjà ratifié le traité constitutionnel, y compris dans un cas par le biais d'un referendum largement positif ». Enfin, le processus de ratification doit se poursuivre, dès lors qu'il est implicitement signifié qu'une situation comparable s'est produite par le passé (V. *supra*, n°s 25 et 77). Il est vrai que le rythme de ratification suit son cours (Lettonie, 2 juin, Chypre 30 juin, Malte 6 juill. 2005), mais le défaut de deux États fondateurs constitue un obstacle de taille s'agissant de l'entrée en vigueur du traité. De fait, plusieurs États membres ont reporté *sine die* la tenue de référendums programmés (Danemark, Irlande, Pologne, Portugal, Tchéquie, Royaume-Uni et Suède) tandis que la voie parlementaire a été repoussée en Estonie et en Finlande.

126. L'ouverture d'une période de réflexion (Conseil européen de Bruxelles, 16 et 17 juin 2005). — Instruits de précédents danois et irlandais, au surplus dans une Union élargie, les rédacteurs du traité ont précisé à l'article IV-443 du TECE à l'imitation du projet de la Convention : « Si à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la signature du traité modifiant le traité établissant la Constitution, les quatre cinquièmes des États membres ont ratifié ledit traité et qu'un ou plusieurs États membres ont rencontré des difficultés pour procéder à ladite ratification, le Conseil européen se saisit de la question ». Ce dispositif est rappelé par la déclaration n° 30 annexée au traité sans que sa portée en soit affectée. Au printemps 2005, ce seuil étant loin d'être atteint, le Conseil européen de Bruxelles (16 et 17 juin 2005), tout en prenant acte du résultat des référendums français et néerlandais, considère qu'ils « ne remettent pas en cause l'attachement des citoyens à la construction européenne ». Toutefois, pour tenir compte des inquiétudes exprimées il est suggéré « d'entreprendre une réflexion commune [...] pour permettre un large débat ». Celui-ci doit faire l'objet d'une appréciation au premier semestre 2006, à ce moment-là, le temps sera venu « de convenir de la suite du processus ». À travers le flou de la position du Conseil européen se lit le profond désarroi de ses membres ; une chose est certaine, la date prévue d'entrée en vigueur du traité constitutionnel fixée au 1^{er} novembre 2006, soit deux ans après sa signature, n'apparaît plus comme réaliste. Après la modestie des avancées du traité de Nice, l'échec du sommet de Bruxelles de décembre 2003, le fatalisme régnant fait *a posteriori* de la Convention européenne une parenthèse enchantée.

127. De plan B en Plan D. — Afin de préparer au mieux l'échéance fixée par le Conseil européen de nombreuses initiatives sont prises. Elles ont en commun de s'attacher à mettre au point ce qui s'apparente le plus souvent à un « plan B », expression employée par l'ancien président de la Commission Jacques Delors. La Commission présente ainsi une communication le 13 octobre 2005 COM(2005) 494 final, intitulée en écho au Plan B : Contribution de la Commission à la période de réflexion et au-delà : Le Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat. Plusieurs pistes sont évoquées, comme améliorer l'image de l'Union auprès du public, inciter les commissaires à se rendre plus fréquemment dans les États membres ou encore associer davantage les citoyens au processus démocratique en s'appuyant par exemple sur les nouvelles technologies d'information et de communication. Mais dans la mesure où la ratification est *in fine* du ressort exclusif des États, le rôle de la Commission est réduit. Il tient en substance à l'affirmation de la nécessité d'une meilleure articulation entre les débats nationaux et l'action de l'Union. Elle présente à cet égard quelques mois tard un Livre blanc sur une politique de communication européenne (COM(2006), 35 final, 1^{er} févr. 2006), suivie d'une communication au Conseil européen (Un projet pour les citoyens européens : produire des résultats pour

l'Europe, COM(2006) 211 final, 10 mai 2006). La Commission y souligne la nécessité de ce qu'elle nomme « Une Europe des résultats » procédant de réalisations bénéfiques pour les citoyens européens dans de nombreux domaines (économie, ELSJ...) et appelle à un règlement institutionnel passant par une déclaration « faite l'année prochaine, 50 ans après la signature du traité de Rome » (V. *infra*, n° 132). D'autres initiatives plus tardives ont poursuivi cet objectif d'un Plan B. Parmi les plus significatives citons celles présentées dans le cadre de deux *think tanks* : Comment sauver la Constitution européenne par Andrew Duff, député européen britannique (Notre Europe) et la série de notes publiées par la Fondation Robert Schuman (Note n° 36, FOUCHER, L'Union européenne un demi-siècle plus tard : État des lieux et scénarios de relance. – Note n° 39, LEQUILLER, Europe, comment sortir de l'impasse ? Un traité institutionnel pour l'Europe, proposant que soit conservée la première partie du traité-constitutionnel. – Note 40, HAENEL, Réflexions d'un ancien conventionnel sur la relance européenne).

128. *De débat en débat (Conseil européen de Bruxelles, 15 et 16 juin 2006).* — Le malaise durant cette période découle de l'organisation à nouveau de débats dans les États membres alors qu'à la suite de la Déclaration de Laeken cette approche avait été initiée et conclut à la satisfaction générale. Que les conclusions du Conseil européen du 15 et 16 juin 2006 indiquent qu'en « juin 2005, les chefs d'État ou de gouvernement ont appelé à une période de réflexion durant laquelle serait mené, dans tous les États membres, un large débat associant les citoyens, la société civile, les partenaires sociaux, les parlements nationaux et les partis politiques, avec la contribution des institutions européennes » tient au pire de l'aveuglement, au mieux de l'impuissance. En tout état de cause, la reprise mots pour mots de la Déclaration de Laeken est un aveu d'échec. Alors que de toute évidence le débat sur l'avenir de l'Europe se déroulant en 2001 a été estimé utile et fructueux puisqu'à sa suite ont été lancés les travaux de la Convention européenne et de la CIG. Juger qu'il faille 5 ans plus tard en tenir un nouveau témoin à la fois de l'instrumentalisation des consultations passées et futures (V. *infra*, n° 177) et de leur absence de véritables effets. Dans ces conditions, des phrases telles que « le Conseil européen se félicite du fait que les institutions et les États membres comptent poursuivre leur action visant à associer les citoyens au débat sur le sens de l'Europe au XXI^e siècle » sonnent particulièrement creux. De fait, un an après le Conseil européen de juin 2005, les chefs d'État ou de gouvernement réunis à Bruxelles les 15 et 16 juin 2006 ont simplement convenu de l'examen d'un rapport de la présidence allemande durant le premier semestre 2007 « se fondant sur des consultations approfondies avec les États membres » et destinées à faire « le point sur l'état des débats relatifs au traité constitutionnel et explorer les évolutions futures possibles ». Par ailleurs, le « Conseil européen invite les responsables de l'Union à adopter, le 25 mars 2007 à Berlin, une déclaration politique énonçant les valeurs et les ambitions de l'Europe et confirmant leur volonté commune de les concrétiser, pour commémorer les cinquante ans des traités de Rome ». Cette date marque le véritable point de départ de la relance, non du processus de ratification, mais de la révision des traités engagée en 2001.

129. *Situation à l'issue de la période de réflexion.* — Au début de l'année 2007, la position des États membres peut être présentée suivant 3 cas de figure. Premièrement, le retour à la case départ, autrement dit, il s'agit selon plusieurs États membres, dont les Pays-Bas et la Pologne, d'engager de nouvelles négociations ayant pour objet l'adoption d'un texte abandonnant toute référence constitutionnelle. En tout état de cause, ces États, rejoints sur ce point par le Royaume-Uni, considèrent que le traité constitutionnel a sombré avec les référendums franco-néerlandais. Deuxièmement, occupent une position intermédiaire un groupe d'États (Belgique, Bulgarie, Chypre, Espagne, France,

Hongrie, Italie et Luxembourg) désireux de compléter le texte existant en lui donnant une coloration plus sociale qui pourrait prendre l'adjonction d'un Protocole, solution éprouvée par le traité de Maastricht (V. *supra*, n° 23). Épouser cette conviction n'est pas exclusif de la dernière visant conserver au texte son intégrité au prix de sa partition. Troisièmement, cette hypothèse du « mini-traité », soutenue par la France, vise à séparer les parties I et II du traité constitutionnel respectivement consacrées aux institutions et à la Charte des droits fondamentaux. Elle repose d'une part sur le fait que le consensus est large pour ces deux parties et d'autre part l'application de la première est censée faciliter le fonctionnement d'une Europe élargie. Ayant l'avantage de la rapidité, cette formule d'une « vente à la découpe » a rencontré une double opposition, celle d'États attachés à préserver le plus possible le texte initial, et/ou ayant consenti des concessions pour la partie I en contrepartie de satisfactions obtenues pour la partie III (Politiques et fonctionnement de l'Union) et inversement. De son côté, le Parlement européen affirmait « son soutien au traité établissant une Constitution pour l'Europe » et mettait « en garde contre toute tentative de détricoter le compromis global réalisé » (Résol. du 14 juin sur les étapes futures de la période de réflexion et d'analyse sur l'avenir de l'Europe, JOUE C 300E, 9 déc. 2006, p. 267). En définitive l'emportera un mélange de « table rase », en ce sens qu'une nouvelle CIG sera réunie, et que sa mission consistera à préserver autant que faire se peut l'intégrité du traité constitutionnel, au prix de la dégradation de sa dénomination.

130. *Un processus de ratification suivant son cours : 17+1 sur 27.* — En même temps que s'élaborent des programmes et des propositions visant à surmonter le double refus franco-néerlandais, le processus de ratification suit son cours. En Belgique, les assemblées donnent leur approbation à partir de juin 2005, et le 8 février 2006, la procédure est achevée. Les parlements estonien et finlandais ont donné leur accord au sujet du « traité constitutionnel », respectivement, le 9 mai 2006 et le 5 décembre 2006. De plus, l'adhésion au 1^{er} janvier 2007 de la Bulgarie et de la Roumanie s'est accompagnée de leur ratification. En Allemagne, la signature a été suspendue après que l'autorisation de ratifier a été donnée en raison de la saisine de la Cour constitutionnelle (Arr. rendu le 30 juin 2009, BVerfG, 2 BvE 2/08). Si bien qu'au début de l'année 2007, 17 États membres sur 27 ont conduit le processus de ratification national à son terme. Leurs représentants, en général les membres de gouvernement en charge des Affaires étrangères, se sont réunis le 26 janvier 2007 au sein d'un groupe informel nommé « Les Amis de la Constitution européenne », rejoints par l'Irlande et le Portugal ayant suspendu ce processus. Ces 20 États membres, dont l'Allemagne en qualité d'observateur (19+1), portent en commun l'ambition non seulement de conserver « la substance et les équilibres » du traité constitutionnel, mais aussi de pousser l'intégration dans des domaines touchant à la sécurité, la lutte contre le réchauffement climatique ou encore l'énergie. De sorte qu'au début de l'année 2007 une dynamique se met en place, appuyée par l'Allemagne qui a fait de la relance de la révision des traités un objectif central de sa présidence durant le premier semestre de l'année. Elle annonce la signature le 13 décembre 2007 à Lisbonne d'un nouveau traité en réponse à l'échec du traité constitutionnel.

SECTION 2

Traité de Lisbonne du 13 décembre 2007

131. *L'avenir du passé.* — Le traité de Lisbonne porte le nom d'une ville comme les précédents à l'exception de l'Acte unique et au contraire de sa matrice, le traité constitutionnel, cela dit assez qu'il reprend la méthode visant à réviser les traités existants (V. *infra*, n^{os} 131 s.). Par son processus de ratification mouvementé n'entraînant toutefois qu'un report à la différence

du traité constitutionnel, et par son contenu très proche, le traité de Lisbonne apparaît bien comme son faux jumeau (V. *infra*, n^{os} 142 s.). Aussi, ses résultats doivent-ils être mesurés à l'aune des intentions originales exprimées par la Déclaration de Laeken (V. *infra*, n^{os} 151 s.).

ART. 1^{er}. – GENÈSE DU TRAITÉ DE LISBONNE :
LE RETOUR À LA MÉTHODE CLASSIQUE

§ 1^{er}. – *Relance du processus de révision des traités*

132. Premier semestre 2007 : l'alignement des planètes. — Ayant eu à affronter des obstacles conjoncturels et structurels depuis une quinzaine d'années, la révision des traités va bénéficier de trois circonstances favorables au premier semestre 2007. Tout d'abord, seul un État fondateur, occupant une place historiquement centrale dans la construction européenne, pouvait être en mesure de relancer le processus grippé depuis 2005. Ni l'Italie ni la France, ni les Pays-Bas ou encore la Belgique ne sont en mesure de le faire. Le hasard du calendrier des présidences tournantes confiant à l'Allemagne cette responsabilité est un élément déterminant. Ensuite, comme suggéré par la Commission (V. *supra*, n^o 127), la commémoration du cinquantième anniversaire des traités de Rome fixé au 25 mars 2007 constitue le moment idéal par sa charge symbolique pour toute initiative visant à sortir d'une période lourde d'incertitudes quant à l'avenir de l'Union. Enfin, les échéances électorales françaises (élections présidentielles puis législatives) de mai et juin 2007 donnent l'occasion d'un renouvellement politique susceptible de surmonter le résultat négatif du scrutin référendaire. Le candidat élu le 6 mai, Nicolas Sarkozy s'étant déclaré favorable à un traité simplifié, les derniers doutes sont levés puisque cette idée s'accorde d'une nouvelle révision des traités.

133. La Déclaration de Berlin du 25 mars 2007 : un esprit et un calendrier. — L'histoire de la construction européenne est riche de textes aux dénominations variables (déclaration, déclaration solennelle, lettres communes, memorandum, etc.) ressortissant du registre politique mais emportant à court ou moyen terme des effets juridiques. Ce caractère performatif est présent dans la déclaration faite à Berlin à l'occasion du cinquantième anniversaire de la signature des traités de Rome. Unique commémoration à ce jour célébrée hors de Rome - Rome n'est plus dans Rome - elle sert de cadre à une brève déclaration mettant en lumière les bienfaits et bénéfiques de l'« unification européenne » revêtue de la signature des présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. La qualité des signataires ne doit pas tromper, le sens et la portée de la déclaration sont partagés par l'ensemble des dirigeants des 27 États membres. Aussi, son dernier paragraphe est-il déterminant en posant : « cinquante ans après la signature des traités de Rome, nous partageons l'objectif d'asseoir l'Union européenne sur des bases communes renouvelées d'ici les élections au Parlement européen de 2009 ». L'esprit qui anime la déclaration est univoque, il s'agit de s'appuyer sur la séquence institutionnelle précédente (« bases communes ») tout en annonçant la prise en compte de certaines revendications et aménagements (« renouvelées »). Quant aux échéances futures, elles sont pour la première fois annoncées. Fixées en fonction des élections européennes de juin 2009, il s'agit d'assurer de nouveau, 5 ans plus tard, après l'impossibilité de 2004 (V. *supra*, n^o 109), la liaison entre ce temps de la vie démocratique de l'Union et l'application de nouvelles règles. De plus, cette perspective est suffisamment lointaine pour faire face aux impondérables de la ratification. Il est vrai que l'exercice annoncé est délicat puisqu'il s'agit à la fois de ne pas défaire l'œuvre réalisée tout en tenant compte des oppositions exprimées.

134. Le rapport de la présidence allemande du 14 juin 2007 : changer de forme pour conserver le fond. — Afin de préparer

au mieux le rapport qu'elle doit présenter au Conseil européen sur la poursuite du processus de réforme des traités, la présidence allemande s'est attachée à consulter individuellement et de manière approfondie chaque État membre ainsi que le Parlement européen et la Commission. Elle a ensuite organisé une rencontre à Berlin le 15 mai. De plus, en écho aux nombreux comités de « sages » consultés préalablement aux précédentes révisions des traités, elle a demandé à G. Amato, ancien vice-président de la Convention européenne, de diriger un groupe de 15 personnalités. Le fruit de leurs réflexions a été rendu public le 4 juin à Bruxelles et tient dans un traité simplifié centré sur la Charte des droits fondamentaux, des dispositions institutionnelles et leurs incidences. Le texte présenté par l'Allemagne n'en porte guère la marque, mais comporte un double intérêt quant à la méthode et au fond dans la mesure où il annonce parfaitement le traité de Lisbonne (Doc. 10659/07, POLGEN 67). La présidence en est venue à la conclusion qu'une relance passait par l'abandon d'une terminologie donnant l'impression (fausse naturellement en droit) d'un « changement de nature radical » de l'Union et le retour « à la méthode traditionnelle de révision des traités par le biais d'un traité portant modification des traités existants ». Sachant que cette démarche est conciliable avec l'objectif largement partagé de « préserver autant que possible l'essence du traité constitutionnel ». Sur cette base, la présidence allemande présente la voie à suivre et retient 5 thèmes nécessitant la poursuite des discussions (symboles et primauté du droit de l'Union, changements de terminologie - Charte des droits fondamentaux - spécificité de la PESC - délimitation des compétences entre l'Union et ses États membres - rôle des parlements nationaux). Simultanément, elle annonce la substitution d'un traité unique par la modification du TUE et la transformation du traité établissant la Communauté européenne en traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). De sorte que l'Union accèdera à la personnalité juridique en dépit de l'abandon d'un texte unique. Tout changer formellement pour moins changer substantiellement permet alors de sortir de l'impasse.

135. La fin des incertitudes : convocation et calendrier de la CIG 2007 (Conseil européen de Bruxelles, 21 et 22 juin 2007). — À la suite de la déclaration de Berlin, les conclusions du Conseil européen de Bruxelles annoncent fortement « que, après deux ans d'incertitude quant au processus de réforme des traités de l'Union, le moment est venu de résoudre cette question et, pour l'Union, d'aller de l'avant ». À cet effet, le Conseil européen convoque une nouvelle CIG étant précisé qu'elle doit s'ouvrir avant la fin du mois de juillet et achever « ses travaux le plus rapidement possible, et en tout état de cause avant la fin de 2007 ». Le terme retenu pour cette séquence est comme on le sait les élections au Parlement européen de juin 2009. En complément, il invite ce dernier à présenter, au plus tard en octobre 2007, un projet « en vue d'ouvrir la voie au règlement de la question de la future composition du Parlement européen en temps utile avant les élections de 2009 ». Alors que le Parlement européen comprend à titre transitoire 785 députés en raison de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie et qu'un plafond de 750 est envisagé dans le cadre de la future CIG, *i.e.* suivant les termes du traité constitutionnel appelés à être reproduits dans le futur traité, sa composition arrêtée par le Conseil européen nécessite son approbation. Le Parlement européen va s'acquitter de cette tâche en prônant « un système équitable, compréhensible et durable de répartition des sièges » (Résol. du 11 oct. 2007 sur la composition du Parlement européen, consid. J, JOCE 227/ E, 4 sept. 2008, p. 133).

136. Avis de la Commission et du Parlement européen en faveur d'un traité modificatif. — Dès lors que la procédure de l'article 48 du TUE est à nouveau mise en œuvre, la Commission et le Parlement européen font connaître leur position au Conseil quant à la prochaine CIG. Auparavant, le Comité économique et social

(Résol. du 30 mai 2007 sur la feuille de route relative au processus constitutionnel) et le Comité des régions (avis du 6 juin 2007 sur la relance du processus de réforme de l'UE) avaient fait connaître leur attachement à la substance du traité constitutionnel. Quant à la BCE, elle publiait son avis sur l'ouverture de la CIG le 5 juillet 2007. La première dans sa communication du 10 juillet (Réformer l'Europe pour le 21^e siècle, COM(2007) 412 final) se félicitait du compromis ayant permis à la CIG de disposer d'un « mandat précis ». Elle met en avant la notion de « traité modificatif » appelée à prospérer mais ne se confondant pas avec celle abusive de « traité simplifié », et signifiant l'abandon de celle de traité constitutionnel. Sur le fond, 4 thèmes retiennent son attention (Une Europe plus démocratique et plus transparente, Une Europe plus efficace, Une Europe des droits et des valeurs, de la solidarité et de la sécurité, L'Europe en tant qu'acteur sur la scène mondiale). Ils portent en définitive sur des sujets inscrits à l'agenda de la révision des traités depuis le milieu des années 1990. Le second dans sa résolution du 11 juillet 2007 sur la convocation de la Conférence intergouvernementale (JOUE C 175, 10 juill. 2008, p. 347) met en avant trois grandes préoccupations. Pour commencer, il « se félicite du degré de précision et du calendrier rigoureux adoptés pour la conclusion de la CIG ». Mais, regrette ensuite l'abandon de plusieurs éléments importants à ses yeux, « tels que le concept d'un traité constitutionnel, les symboles de l'Union, une dénomination compréhensible des actes juridiques de l'Union, une affirmation claire de la primauté du droit de l'Union ». Pour finir, il « se félicite cependant que le mandat préserve en grande partie la substance du traité constitutionnel, notamment la personnalité juridique unique de l'Union et l'abolition de la structure en piliers, l'extension du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil et de la codécision entre le Parlement et le Conseil, les éléments d'une démocratie participative, le statut juridiquement contraignant de la Charte des droits fondamentaux, le renforcement de la cohérence de l'action extérieure de l'Union et un dispositif institutionnel équilibré ». Tout annonce alors un déroulement rapide des travaux de la CIG.

§ 2. – Travaux de la CIG : un traité modificatif

137. L'inédite précision du mandat de la CIG 2007 : d'une CIG à l'autre. — En retenant que la CIG mènerait « ses travaux conformément au mandat énoncé à l'annexe I » de ses conclusions, le Conseil européen tient non seulement littéralement la main des négociateurs, mais s'assure à la fois de la rapidité de leurs travaux et du maintien de la substance du traité constitutionnel. Toute autre démarche impliquait de passer par pertes et profits plusieurs années de négociation difficilement refermées par la CIG 2004. Dans ces conditions, la CIG 2007 ne pouvait qu'être une réplique de celle de 2004. Le projet de mandat figurant en annexe des conclusions du Conseil européen est transformé en mandat le 26 juin (Doc. 11218/07) et adressé à l'ensemble des délégations composant la CIG. Le fait est unique dans les annales de l'histoire juridique de la construction européenne, il consiste en un peu moins de 10 pages contenant avec précisions les modifications à apporter au traité, le plus souvent en renvoyant aux dispositions/modifications/innovations « agréées lors de la CIG 2004 ».

138. La fin du tropisme constitutionnel : mort d'une fausse bonne idée ? — De nombreux responsables européens avaient considéré au début des années 2000 que pour rendre plus proche et compréhensible le projet d'unité de l'Europe pour les citoyens, il convenait d'user de termes plus familiers, empruntés au vocabulaire constitutionnel des États. Il est rapidement apparu que cette approche produisait des effets opposés à ceux escomptés. Par leur forte connotation politique et symbolique, des termes tels que « constitution » ou « loi » renvoyaient à l'idée d'un système particulièrement intégré au point d'évoquer la survenance

d'un super État européen. Bien que telle ne fut pas l'intention initiale et qu'une analyse juridique sommaire du projet de traité de la Convention européenne ou du traité constitutionnel éloignait pareille perspective, un certain mimétisme terminologique rendait à la fois mensonger l'œuvre réalisée et nourrissait ses opposants. L'un des enseignements majeurs de la période de réflexion tient précisément dans les dégâts causés par la pente du stato-morphisme. Dès lors, le mandat de la CIG est précédé de deux observations générales. La première entere formellement l'unicité du texte en utilisant l'expression de « traité modificatif » avancée par la Commission et la présidence allemande. Elle traduit l'abandon du « concept constitutionnel, qui consistait à abroger tous les traités actuels pour les remplacer par un texte unique appelé "Constitution" ». La seconde annonce que le nouveau traité révisera le TUE tandis qu'il transformera le traité CE en TFUE, de manière à ce que l'Union soit « dotée d'une personnalité juridique unique ».

139. 23 juillet 2007 : ouverture des travaux de la CIG sous présidence portugaise. — Sans perdre de temps après avoir recueilli l'avis des institutions visées à l'article 48 du TUE, le Conseil fixe l'ouverture à Bruxelles de la CIG au 23 juillet (Doc. 11597/07, 11 juill. 2007). Comme à l'accoutumée, la CIG se déroule « sous l'autorité globale des chefs d'État ou de gouvernement, assistés des membres du Conseil "Affaires générales et relations extérieures" » tandis qu'un représentant de la Commission doit participer à ses travaux (suivant le niveau des rencontres, il s'agira de son président, M. Barroso, de la vice-présidente M^{me} Wallström, membre du groupe dit Amato [V. *supra*, n° 134], ou de leurs directeurs de cabinet respectifs avec M. Petite, directeur général des services juridiques). Par ailleurs, 3 députés européens (MM. Elmar Brok, Enrique Barón Crespo et Andrew Duff) seront associés. Également conforme à la tradition est la mission de secrétariat de la CIG dévolue au Secrétariat général du Conseil. Simultanément, le calendrier de travail du groupe des experts juridiques est arrêté (18 réunions au total). Ce retour à la méthode classique de révisions des traités est néanmoins assorti d'une innovation tenant dans la publicité de la totalité des documents de la conférence mis en ligne sur le site internet du Conseil (<https://www.consilium.europa.eu/fr/documents-publications/intergovernmental-conferences/2007/>)

140. La plus courte CIG de l'histoire européenne (23 juill. - 19 oct. 2007). — Dès la session inaugurale, les membres de la CIG disposent comme annoncé d'un Projet de traité modifiant le Traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne (Doc. CIG 1/07). En un peu d'un mois d'un mois, la présidence portugaise est parvenue à élaborer ce document de travail dont la précision et la technicité sont destinées à faciliter les négociations. Néanmoins, comment mieux se représenter l'étroitesse du mandat confié à la CIG qu'en précisant que ce document de près de 150 pages est déjà rédigé sous la forme d'amendements ? Le projet de traité modificatif comprend 7 articles proposant des amendements aux dispositions existantes ou en introduisant de nouvelles. L'article 1^{er} concerne le TUE, l'article 2 le traité CE, tandis que les articles 3 à 7 sont regroupés au sein des dispositions finales. Elles stipulent notamment que le traité est conclu pour une durée illimitée (art. 3) et que son entrée en vigueur est fixée au 1^{er} janvier 2009 « à condition que tous les instruments de ratification aient été déposés, ou, à défaut, le premier jour du mois suivant le dépôt de l'instrument de ratification de l'État signataire qui procède le dernier à cette formalité » (art. 6, § 2). Cette précision doit être lue en relation avec le souhait exprimé par le Conseil européen d'une application avant les élections européennes de juin 2009. En parallèle, la présidence soumet à la CIG un projet de texte visant 12 protocoles à annexer aux traités (doc. CIG/02), accompagné d'une liste de différentes catégories de déclarations (Doc. CIG/03). La fin du mois de juillet étant réservée à quelques jours de travail,

ce n'est qu'à partir de la fin du mois d'août (le 27) que la CIG va pleinement œuvrer à élaborer un texte commun. Les 7 et 8 septembre, les ministres des Affaires étrangères des États membres se rencontrent à Bruxelles pour apprécier l'état des négociations. Le 5 octobre, la présidence portugaise présente un projet de Préambule (Doc. CIG 4/1/07 REV 1), suivi de trois projets correspondant aux modifications à apporter au TUE et au traité CE (Doc. CIG 1/1/07 REV 1), aux protocoles (Doc. CIG 2/1/07 REV 1) et enfin aux déclarations (Doc. CIG 3/1/07 REV 1). Ce bon déroulement général de la CIG, émaillé cependant par la ferme intention de la Pologne d'intégrer dans le traité le compromis de Ioánnina (V. *supra*, n° 113) et par les velléités britanniques de bénéficier d'un traitement parfois dérogatoire, permet aux chefs d'État ou de gouvernement de clore la CIG à l'issue de leur rencontre à Lisbonne les 18 et 19 octobre 2007, conformément cette fois à l'agenda donné par la présidence portugaise à l'ouverture de la CIG.

141. Signature du traité modificatif à Lisbonne le 13 décembre 2007. — Après le traditionnel toilettage juridique du texte ayant fait l'objet d'un accord commun, le traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne est signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 (JOUE C 306, 17 déc. 2007, p. 1 : version consolidée : JOUE, C 326, 26 oct. 2012, p. 1) par les 27 chefs d'État ou de gouvernement dans un monument emblématique du style manuélin : le monastère des Hiéronymites. L'ensemble des signataires (pour la France, le président de la République, le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères) est convaincu de mettre un terme à un processus de révision des traités aussi long qu'heurté. Cependant, la perspective d'une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2009 va être repoussée au 1^{er} décembre 2009. À l'origine de ce retard, on trouve à nouveau l'opposition des électeurs d'un État membre, l'Irlande, quant à la ratification du traité de Lisbonne.

ART. 2. — TRAITÉ DE LISBONNE :
FAUX JUMENT DU TRAITÉ CONSTITUTIONNEL

§ 1^{er}. — *Processus de ratification
soumis à l'hypothèque irlandaise*

142. La ratification par la France du traité de Lisbonne. — Sans en être la copie fidèle, le traité de Lisbonne comprend plusieurs dispositions qui, figurant dans le traité constitutionnel, avaient motivé une décision de non-conformité du Conseil constitutionnel (V. *supra*, n° 123). À nouveau saisi par le président de la République sur le fondement de l'article 54 C, le Conseil constitutionnel a décidé que la procédure de ratification devait être précédée d'une révision de la Constitution (Décis. n° 2007-560 DC du 20 déc. 2007, JO 29 déc. 2007, p. 21813). L'incompatibilité entre le traité et la norme fondamentale recouvre 3 grands cas de figure : le passage actuel ou futur de l'unanimité à la majorité qualifiée dans certains domaines (principalement l'ELSJ) ; la possibilité d'une révision simplifiée des traités ; de nouvelles prérogatives pour le Parlement français (droit de veto, contrôle du principe de subsidiarité). Adoptée dans un délai relativement court par le Parlement réuni en Congrès, la loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 lève les obstacles à la ratification du traité par une modification du titre XV de la Constitution (JO n° 30 du 5 févr. 2008, texte n° 1). Dans un laps de temps encore plus bref, l'Assemblée nationale, le 7 février (366 voix pour, 52 contre et 22 abstentions) et le Sénat le lendemain (265 voix pour, 42 contre) ont adopté la loi n° 2008-125 du 13 février 2008 autorisant la ratification du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne, le traité instituant la Communauté européenne et certains actes connexes (JO n° 38 du 14 févr. 2008, texte 1). Dans un contexte politique éloigné de

la campagne référendaire de 2005, la voie parlementaire suivie par le président de la République a créé les conditions favorables à une ratification française. Sans doute faut-il voir dans sa précocité, la France fut parmi les premiers États membres à déposer ses instruments de ratification, l'expression de sa responsabilité dans l'échec du traité constitutionnel. S'y ajoute un élément conjoncturel, les élections municipales et cantonales de mars 2008, en ayant pour effet de suspendre les travaux parlementaires, invitaient à avancer l'examen du projet de loi.

143. Un long processus de ratification. — Pour que le traité de Lisbonne puisse entrer en vigueur avant le 1^{er} janvier 2009 comme l'appelaient de ses vœux le Conseil européen de juin 2007, il convient de lancer rapidement le processus de révision dans l'ensemble des États membres. Le Parlement européen partage cet objectif et se déclare plus largement favorable au nouveau traité (Résol. du 20 févr. 2008 sur le traité de Lisbonne, JOUE C 184E, 6 août 2009, p. 25). L'objectif d'une application rapide motive en partie la préférence donnée à des autorisations de ratification accordées définitivement par voie parlementaire : dès le 17 décembre 2007 par la Hongrie, le 29 janvier 2008 par Malte et la Slovaquie, rejoints par la Roumanie le 4 février 2008, la Bulgarie le 21 mars, la Pologne le 2 avril, la Slovaquie le 10 avril, le Portugal le 23 avril, l'Autriche et le Danemark le 24 avril, la Lettonie et la Lituanie le 8 mai, l'Allemagne le 23 mai, le Luxembourg le 29 mai, l'Estonie et la Finlande le 11 juin, la Grèce le 12 juin, le Royaume-Uni le 18 juin, Chypre le 3 juillet, la Belgique et les Pays-Bas le 8 juillet, l'Espagne le 15 juillet, l'Italie le 31 juillet, la Suède le 20 novembre. Enfin, en 2009 les deux assemblées de la République tchèque (Chambre des députés, 18 févr. et Sénat, 6 mai 2009) ont autorisé le président de la République à ratifier. Seulement, ce dernier a conditionné sa signature à la ratification du traité par l'Irlande.

144. Bis in idem : le non irlandais du 12 juin 2008. — En Irlande, depuis l'AUE, la ratification d'un traité relatif à l'Union s'accompagne d'une modification de la Constitution décidée par référendum. L'automatisme référendaire emporte des conséquences sur les développements de l'intégration européenne (V. *supra*, n° 77). Si dans un premier temps (8 mai) le Parlement irlandais marquait son soutien au processus de ratification, le résultat négatif du référendum du 12 juin 2008 ravivait les craintes d'un nouveau blocage. Par 53,4 % de non contre 46,6 % de oui, les électeurs mobilisés (53,1 %) rendaient peu réaliste la perspective d'une entrée en vigueur rapide du traité de Lisbonne. Comme souvent en pareil cas, il est difficile de démêler l'écheveau des raisons politiques internes et de celles propres au contenu même du texte ayant conduit à ce résultat. La démission au début du mois de mai du Premier ministre et la brièveté de la campagne en faveur du traité ont sans doute exercé une influence néfaste. De plus le traité a rencontré une opposition émanant de partis et de mouvements couvrant presque l'ensemble du spectre politique allant de l'extrême gauche à l'extrême droite. Face à cette issue imprévisible en dépit du précédent de 2001, le gouvernement irlandais a obtenu de ses partenaires un délai lui permettant d'engager une réflexion sur la manière de surmonter cet obstacle. C'est ainsi que le Conseil européen de Bruxelles des 19 et 20 juin, prenant « acte des résultats du référendum irlandais sur le traité de Lisbonne [...] s'est rallié à la suggestion de l'Irlande de revenir sur cette question lors de sa réunion du 15 octobre 2008, afin d'examiner la voie à suivre ». L'ultime dénouement interviendra avec la décision n° 2013/106 du Conseil européen du 11 mai 2012 relative à l'examen, par une conférence des représentants des gouvernements des États membres, de la modification des traités proposée par le gouvernement irlandais sous la forme d'un protocole relatif aux préoccupations du peuple irlandais concernant le traité de Lisbonne, à annexer au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union

européenne, sans convocation d'une convention (JOUE L 60, 2 mars 2013, p. 129). En annexe, le protocole éclaire les rapports entre le droit de l'Union et l'ordre juridique irlandais en matière d'abord de droit à la vie, de famille et d'éducation, ensuite de fiscalité et enfin de sécurité et de défense.

145. *À la recherche des raisons du non irlandais.* — Après avoir réalisé plusieurs études sur les raisons ayant motivé une majorité d'électeurs irlandais à rejeter le référendum, le Premier ministre irlandais, Brian Cowen, en présentait la synthèse lors du Conseil européen des 15 et 16 octobre 2007. Ses membres se bornant à fixer leur prochaine réunion comme nouvelle échéance. Cet attentisme s'explique alors par l'opposition entre deux groupes d'États quant aux suites à donner. La présidence française, soutenue par l'Allemagne, mettait l'accent sur la nécessité de respecter le calendrier initial tandis que plusieurs États (dont la République tchèque assurant la prochaine présidence semestrielle, la Suède ou l'Autriche) estimaient que toute précipitation pouvait avoir un résultat inverse à l'effet recherché en braquant les électeurs irlandais. En attendant, plusieurs éléments se dégageaient de la consultation gouvernementale. Des inquiétudes quant à la place des « petits pays », *i.e.* faiblement peuplés, dans la nouvelle architecture institutionnelle apparaissaient. De plus, des préoccupations spécifiques à l'Irlande persistaient, telles que la conciliation entre sa neutralité et l'émergence de la PSDC, la crainte -justifiée ou non - d'une remise en cause de la législation interne qu'elle porte sur l'impôt sur les sociétés, l'avortement ou le mariage. Sans compter qu'un manque d'informations quant à la substance du texte a visiblement nourri la méfiance.

146. *Non bis in idem : les raisons du oui irlandais du 2 octobre 2009.* — Au Conseil européen de Bruxelles des 11 et 12 décembre 2008, deux sortes de garanties sont accordées à l'Irlande. D'une part, sur le plan institutionnel, il affirme le maintien d'un siège de commissaire par État membre. D'autre part, sur le plan matériel, averti des « préoccupations du peuple irlandais concernant le traité de Lisbonne » suivant le document annexé à ses conclusions, le Conseil européen se veut rassurant en indiquant pour l'essentiel que ce traité ne menace en rien « la politique traditionnelle de neutralité de l'Irlande », les aspects relevant des compétences des États (droit à la vie, éducation et famille), et ne modifie pas leur répartition avec l'Union en matière fiscale. De plus l'attachement de l'Union au « progrès social et à la protection des droits des travailleurs » est particulièrement rappelé. En contrepartie, le gouvernement irlandais « s'engage à rechercher la ratification du traité de Lisbonne d'ici la fin du mandat de l'actuelle Commission », soit avant la fin du mois d'octobre. Six mois plus tard, le Conseil européen de Bruxelles (18 et 19 juin 2009) reprend tout en précisant ces aspects dans une série d'arrangements complétée par une décision unilatérale de l'Irlande ajoutée à son instrument de ratification. Après une campagne référendaire lancée durant l'été, les électeurs s'expriment à nouveau le 2 octobre 2009. Leur vote se porte massivement en faveur du « oui » puisque 67,13 % des votants se prononcent en ce sens tandis que la participation progresse légèrement (57,98 %). Ce résultat positif est le plus élevé jamais enregistré dans le pays depuis le référendum sur le traité de Maastricht. Naturellement, les garanties obtenues par le gouvernement irlandais et l'effort de pédagogie réalisé par les partisans du traité expliquent en partie ce revirement spectaculaire. En outre, un écart de voix au final limité à la suite du premier référendum (moins de 100 000 voix d'écart entre le non et le oui) et un contexte international et européen marqué par la crise financière éclatant en septembre 2008 ont joué un rôle déterminant pour lever l'hypothèque irlandaise. Le tigre celtique s'est souvenu des bienfaits de la solidarité européenne.

147. *1^{er} décembre 2009 : entrée en vigueur du traité de Lisbonne.* — L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne n'a pas seulement été suspendue aux suites à donner au référendum irlandais. En République tchèque, il faut attendre l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle, le 26 novembre 2008, pour que la Chambre des députés (18 févr.) puis le Sénat (6 mai) autorisent le président de la République, Václav Klaus, à apposer sa signature. Enfin, après avoir obtenu du Conseil européen de Bruxelles des 29 et 30 octobre le bénéfice de la même dérogation quant à l'application de la Charte des droits fondamentaux que la Pologne et le Royaume-Uni (Protocole en annexe), la signature du dirigeant tchèque intervient le 3 novembre, jour du prononcé d'un nouvel arrêt de la Cour constitutionnelle, déclarant conforme le traité à la Constitution tchèque. À la satisfaction générale, le traité de Lisbonne peut enfin entrer en vigueur « le premier jour du mois suivant le dépôt de l'instrument de ratification de l'État signataire qui procède le dernier à cette formalité » suivant l'article 6, paragraphe 2 du traité, soit le 1^{er} décembre 2009. Vient ainsi se refermer une séquence institutionnelle entamée à Laeken en 2001 (*V. supra*, n° 93), d'une exceptionnelle longueur, faite d'obstacles et de péripéties *lais-sant* augurer de difficultés pour toute future révision d'ensemble du TUE et du TFUE (*V. infra*, n° 179). Pour l'heure, l'essentiel est de disposer d'un cadre juridique adapté à une Union élargie et soucieuse de conserver la maîtrise de son destin.

§ 2. – *Jeu des 7 erreurs entre le traité de Lisbonne et le traité constitutionnel*

148. *Structure du traité de Lisbonne : fin des piliers, mais pas d'unicité de texte.* — En sa qualité de traité modificatif, comme tous ses devanciers (Nice, Amsterdam, partiellement Maastricht et AUE), le traité de Lisbonne est structuré en fonction des textes qu'il modifie, à cette réserve près qu'il substitue au traité CE, le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). C'est ainsi que son article 1^{er} modifie le TUE et que son article 2, débutant par cette précision : « l'intitulé du traité est remplacé par : "Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne" », opère de profondes modifications horizontales valant pour de nombreuses dispositions suivies de modifications spécifiques. Par conséquent, l'Union « se substitue et succède à la Communauté européenne » (TUE, art. 1, al. 3). Il s'ensuit qu'elle « a la personnalité juridique » (TUE, art. 47). Cette qualité implique la fin des piliers apparus avec le traité de Maastricht (*V. supra*, n° 29). Pour le reste, on retrouve les articles 3 à 7 (*V. supra*, n° 140). Les protocoles annexés au traité, faisant partie intégrante des traités (TUE, art. 51), se répartissent en deux grandes catégories : ceux (11) à annexer au TUE, au TFUE et, le cas échéant, au traité CEEA, lequel est préservé comme la personnalité juridique de la Communauté qu'il institue, ceux à annexer au traité de Lisbonne, qui soit amendent horizontalement ou spécifiquement les protocoles existants (n° 1), soit le traité CEEA (n° 2). Au total, le nombre définitif de protocoles s'élève à 37. Ils sont suivis de deux annexes (I Liste prévue à l'article 38 du TFUE, et II Pays et territoires d'outre-mer auxquels s'appliquent les dispositions de la quatrième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). Un acte final mentionne les déclarations (65) adoptées par la CIG qu'elles soient relatives à des dispositions des traités (43), ou relatives à des protocoles annexés aux traités (7). Par ailleurs, la CIG a pris acte de 15 déclarations émanant d'États membres ou de plusieurs États membres. Enfin, plusieurs tableaux de correspondance relatifs à la numérotation des divers traités sont placés en annexe. Bien qu'il ne présente pas la simplicité formelle du traité constitutionnel, le traité de Lisbonne en reproduit largement le contenu.

149. *Les principaux changements cosmétiques : la fin du prisme constitutionnel.* — Les travaux préparatoires ayant confirmé

les tensions autour de l'emploi d'un vocabulaire propre au droit constitutionnel, le traité revient à des dénominations plus habituelles. La mise à l'écart de l'officieux « traité constitutionnel » s'accompagne du maintien des termes de « règlement », « directive » et « décisions », au détriment de ceux de « loi », bien que l'expression « procédure législative » et « acte législatif » perdure. Pour autant, ce maintien n'implique pas l'abandon de la rationalisation des instruments juridiques. L'article 288 du TFUE stipule que pour « exercer les compétences de l'Union, les institutions adoptent des règlements, des directives, des décisions, des recommandations et des avis ». Ce terme mis à la profusion des instruments juridiques est rendu possible par la suppression des piliers. Le « ministre des Affaires étrangères de l'Union » devient le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. De même, les traités modifiés ne contiennent aucun article mentionnant les symboles de l'Union tels que le drapeau, l'hymne, la devise ou la journée de l'Europe. Ce qui n'empêche pas d'y faire référence comme l'affirmation de nombreux États membres (Déclaration n° 52). Par ailleurs, afin de tenir compte de critiques émanant principalement de la France et tenant en substance dans la dénonciation d'une Europe se limitant à un marché, la mention dans les objectifs de l'Union d'un « marché intérieur où la concurrence est libre et non faussée » a disparu. Cela n'affecte en rien les caractères du marché comme l'énonce le protocole (n° 27) sur le marché intérieur et la concurrence. Enfin, un objectif fait son apparition : l'UEM « dont la monnaie est l'euro » (TUE, art. 3, § 4).

150. Les principaux changements substantiels : le retour des États. — Les principaux changements substantiels réalisés entre la CIG 2004 et la CIG 2007 partagent une même inspiration, à savoir le retour d'une logique intergouvernementale. Ils se rencontrent essentiellement dans des domaines jugés sensibles au regard de leur souveraineté par les États membres tels l'ELSJ, les droits fondamentaux ou les compétences. Ainsi, tout parlement national bénéficie d'un délai de 6 mois pour s'opposer à des mesures relatives aux « aspects du droit de la famille ayant une incidence transfrontière » (TFUE, art. 81). De plus, l'adhésion de l'Union à la CEDH doit se faire à l'unanimité du Conseil et non plus à la majorité qualifiée (TFUE, art. 218, § 8). De surcroît, la décision du Conseil doit faire l'objet d'une approbation par les États membres « conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ». La détermination des compétences de l'Union est fixée de manière plus restrictive (« n'agit que dans les limites », TUE, art. 5, § 2) et avec plus de précision (« En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre », TUE, art. 4, § 2, *in fine*). Ce souci ne va pas sans redondance, l'article 4, paragraphe 1 du TUE, rappelant que conformément « à l'article 5, toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres ». Il s'accompagne de l'abandon de la référence au principe de primauté régissant les rapports entre le droit de l'Union et le droit interne. Pour autant, l'état du droit positif est inchangé selon les termes de la déclaration n° 17 relative à la primauté. Elle est inspirée d'un avis juridique du Conseil du 22 juin 2007 considérant que le « fait que le principe de primauté ne soit pas inscrit dans le futur traité ne modifiera en rien l'existence de ce principe ni la jurisprudence en vigueur de la Cour de justice » (Doc. 11197/07 JUR 260). Cette sensibilité à l'égard des compétences de l'Union est poussée à son paroxysme, au point de menacer son essence même, avec l'adjonction d'une phrase à la résonance délétère en matière de révision des traités : « Ces projets [de révision des traités] peuvent, entre autres, tendre à accroître ou à réduire les compétences attribuées à l'Union dans les traités » (TUE, art. 48, § 2). Cette réduction des compétences contredit la lettre et l'esprit de l'article 1^{er} du TUE voyant dans l'Union : « le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de

l'Europe » et dément le *spill over* et la dynamique intégrative des origines. Dans cet esprit, l'identité nationale est présentée plus finement avec la précision selon laquelle « la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre » (TUE, art. 4, § 2). Alors même que les aspects inhérents à leurs « structures fondamentales politiques et constitutionnelles » sont abordés de façon non exhaustive. Enfin, l'application de la majorité qualifiée procédée d'une double majorité (États et population) est reportée de 5 ans (1^{er} nov. 2009 au 1^{er} nov. 2014), avec la possibilité d'une prolongation de la pondération prévue par le protocole sur l'élargissement annexé au traité de Nice jusqu'au 31 mars 2017, soit deux ans et demi de plus (Prot. n° 36). En somme, pour les auteurs du traité de Lisbonne, l'opposition rencontrée par le traité constitutionnel a été motivée par trop d'Europe, auquel il convient – à la marge – de remédier – par moins d'Europe.

SECTION 3

Apports du traité de Lisbonne : un traité constitutionnel *bis*

151. Le futur du passé : les conditions d'une révolution silencieuse. — Pour apprécier si le traité de Lisbonne est soit une réussite, soit une réponse en deçà des attentes comme le fut celui de Nice et dans une moindre mesure celui d'Amsterdam, il convient de l'apprécier à l'aune des objectifs contenus dans la Déclaration de Laeken (V. *supra*, n° 93). Ce sont très souvent les dispositions institutionnelles qui retiennent le plus l'attention à la fois parce qu'elles sont les plus visibles avec des enjeux immédiatement perceptibles et parce qu'elles font l'objet d'intenses négociations entre les États membres. À cet égard, la Déclaration de Laeken est discrète quant aux changements matériels à apporter. Pour essentiels qu'ils soient dès lors que la construction européenne passe par la mise en œuvre de politiques et actions communes, ils sont plus difficiles à appréhender. D'une part, ils ne préjugent en rien du droit dérivé à venir et du calendrier de son adoption et, d'autre part, ils possèdent une dynamique propre peu prévisible et dépendant le plus souvent du contexte européen et international. Quoi qu'il en soit, le traité de Lisbonne a créé les conditions favorables à une révolution silencieuse par ses apports aussi bien institutionnels (V. *infra*, nos 152 s.) que matériels (V. *infra*, nos 165 s.).

ART. 1^{er}. – PRINCIPAUX APPORTS INSTITUTIONNELS DU TRAITÉ DE LISBONNE

§ 1^{er}. – Union plus démocratique

152. L'Europe, un phare pour l'avenir du monde : les valeurs de l'Union. — L'article 2 du TUE affermit en les précisant les valeurs portant et portées par l'Union : « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ». Naturellement, l'adhésion à l'Union emporte respect par l'État candidat de ses valeurs (TUE, art. 2 et 49). La précision apportée ne fait que consacrer les exigences contenues dans la déclaration faite par Conseil européen de Copenhague (21-22 juin 1993). De plus, le respect de ces valeurs suivant l'article 7 du TUE est soumis à une procédure aménagée à la marge. Ses valeurs ne sont pas seulement destinées à un usage interne, l'Union s'engage à en assurer la promotion dans « ses relations avec le reste du monde » (TUE, art. 3, § 5)

et guident de manière générale son action en matière de PESC (TUE, art. 21, § 1).

153. *La protection étendue des droits fondamentaux par l'Union.* — La portée contraignante de la Charte des droits fondamentaux n'a pas eu à souffrir de l'abandon de la démarche constitutionnelle. Elle se voit reconnaître « la même valeur juridique que les traités » par l'article 6, paragraphe 1 du TUE. Une précision illustre à nouveau le souci constant des États membres de préserver leurs compétences : les dispositions de la Charte « n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies par les traités » (TUE, art. 6, § 1, al. 2 relayé par la déclaration n° 1). Néanmoins, elle ne s'applique pas de la même manière à l'ensemble des États membres en vertu du protocole n° 30 concernant la Pologne et le Royaume-Uni. Sur le fond, le contenu même de la Charte est reproduit à l'exception d'adaptations formelles et de précisions quant à la portée des droits garantis (CDF, art. 52). L'adhésion à la CEDH est explicitement prévue (TUE, art. 6, § 2), seules ses modalités diffèrent du traité constitutionnel (V. *supra*, n° 150) tandis que les droits fondamentaux qu'elle garantit « font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux » du droit dès lors qu'ils résultent aussi des « traditions constitutionnelles communes aux États membres » (TUE, art. 6, § 3).

154. *Démocratisation et spécialisation des fonctions de l'Union.* — Jusqu'au traité de Lisbonne, toute avancée s'agissant du fonctionnement démocratique bénéficiait au Parlement européen, assemblée représentative des peuples des États membres. Une inflexion est réalisée par la reconnaissance d'un droit d'initiative pour les citoyens européens leur permettant « d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition » d'acte juridique (TUE, art. 11, § 4). Bien qu'ayant retenu l'attention, cet instrument de démocratie participative n'entraîne à l'usage que des effets limités dès lors que la Commission n'est pas tenue de relayer cette initiative. En revanche, les manifestations de « la démocratie représentative » sur laquelle est fondé le fonctionnement de l'Union (TUE, art. 10, § 1) sont plus sensibles et satisfont largement le Parlement européen (Résol. du 7 mai 2009 sur le rôle nouveau et les responsabilités nouvelles du Parlement en vertu du traité de Lisbonne, JOUE C 212 E, 5 août 2010, p. 37). Ce dernier, représentant désormais les citoyens de l'Union (TUE, art. 14, § 2), est annoncé comme exerçant « conjointement avec le Conseil, les fonctions législative et budgétaire » (TUE, art. 14, § 1). Il accède à la qualité de colégislateur de l'Union en raison de la généralisation de la codécision, devenue procédure législative ordinaire en raison de son association systématique avec la majorité qualifiée (TFUE, art. 294). Corrélativement, la procédure de consultation et celle d'approbation (ancien avis conforme) sont qualifiées de procédures législatives spéciales. De nouvelles dispositions sont régies par la première (par ex. constitution du service européen pour l'action extérieure, TUE, art. 27, § 3 ; coopération administrative en matière d'ELSJ, TFUE, art. 74 ; propriété intellectuelle ; TFUE, art. 118). Le champ de la dernière est étendu dans des matières « quasi constitutionnelles » (par ex. nombre de députés européen par pays, TUE, art. 14, § 2 ; convocation d'une Convention, TUE, art. 48, § 3 ; procédure de révision simplifiée, TUE, art. 48, § 7 ; retrait volontaire de l'Union, TUE, art. 50 ; adaptation des compétences, TFUE, art. 352) et vaut procédure de droit commun en matière d'accords externes (TFUE, art. 218, § 6, a). Quant à la procédure budgétaire, aussi « spéciale », l'égalité procédurale entre le Parlement européen et le Conseil a entraîné la disparation de la distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires (TFUE, art. 314). Cependant, dès lors qu'en cas de désaccord persistant entre les deux autorités budgétaires, le budget de l'année précédente est reconduit, le rapport de force n'est pas en faveur du Parlement européen. La démocratisation

passé aussi par une parlementarisation de l'Union dès lors que la désignation du président de la Commission se fait en « tenant compte des élections au Parlement européen » (TUE, art. 17, § 7). La Commission se voit conférer une compétence générale en matière d'exécution des actes législatifs grâce en particulier à l'instauration d'actes délégués « de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif » (TFUE, art. 290, § 1). De sorte qu'une plus grande spécialisation caractérise le triangle institutionnel de l'Union : il revient au Parlement européen et au Conseil d'adopter des actes législatifs et à la Commission d'en assurer l'exécution (TFUE, art. 291, § 2).

155. *La promotion des parlements nationaux dans l'Union.* — Avec une certaine emphase, le 1^{er} décembre 2009, le président du Bundestag, Norbert Lammert, qualifiait le traité de Lisbonne de « traité des parlements » devant les étudiants de l'Université Humboldt de Berlin. Il est vrai que le rôle des parlements nationaux s'est sensiblement renforcé. L'article 12 du TUE annonce qu'ils « contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union ». À ce titre, à côté des traditionnels pouvoirs d'information mentionnés au protocole n° 1 sur les parlements nationaux et étendus, il leur confère une série d'attributions inédites. Il en va ainsi en matière d'ELSJ (information, TFUE, art. 70 et 71 ; évaluation, TFUE, art. 85 ; contrôle, TFUE, art. 88 et veto, TFUE, art. 81) et de révisions simplifiées des traités, auxquelles ils peuvent individuellement s'opposer (TUE, art. 48, § 7). De même, ils sont informés, en même temps que le Parlement européen, en cas de demande d'adhésion. Toutefois, d'un usage assez peu fréquent, ces prérogatives retiennent moins l'attention que le contrôle parlementaire du respect du principe de subsidiarité par la Commission. L'article 5, paragraphe 3 du TUE et le protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité posent le régime applicable. Le contrôle exercé *a priori* est de nature politique, les parlements nationaux peuvent individuellement ou collectivement (appelé improprement « carton rouge ») demander à la Commission de retirer sa proposition, estimant qu'elle porte atteinte au principe de subsidiarité. Celle-ci est libre de la maintenir mais elle doit en expliquer les raisons. Une fois le texte adopté, un parlement d'un État membre peut être à l'origine d'un contrôle juridictionnel après avoir introduit un recours en annulation devant la CJUE (prérogative encore jamais utilisée).

§ 2. – Union plus efficace

156. *Clarification des compétences entre l'Union et ses États membres.* — Le traité de Lisbonne clarifie les compétences entre l'Union et ses États membres en s'appuyant assez largement sur les solutions dégagées par la jurisprudence. Sans surprise, le principe de la compétence d'attribution de l'Union est réaffirmé par le TUE (art. 5) tandis que trois grandes catégories de compétences sont posées par le TFUE. D'abord, les compétences exclusives définies comme celles où « seule l'Union peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants » (TFUE, art. 2, § 1) concernent notamment, l'Union douanière et la PCC. Ensuite, s'agissant des compétences partagées, les plus nombreuses, l'Union et les États membres peuvent légiférer, étant entendu que l'exercice de sa compétence par l'Union assèche sauf exceptions celle des États (TFUE, art. 2, § 2). Aussi, cette notion de partage rend-elle mal compte de la réalité dans la mesure où certains domaines sont étroitement soumis à la législation européenne (marché intérieur, agriculture, protection des consommateurs, environnement) quand d'autres relèvent davantage du droit interne (énergie, politique sociale, recherche et développement technologique). Enfin, les compétences coordonnées permettent à l'Union de « mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres »,

sans la remplacer et surtout sans comporter de mesures d'harmonisation juridique (TFUE, art. 2, § 5). Relèvent en particulier de cette catégorie l'industrie, la protection civile, la culture ou encore le tourisme. Deux compétences n'appartiennent à aucune de ces catégories et sont jugées *sui generis* : la PESC et la coordination des politiques économiques et de l'emploi des États membres. Cette clarification ne met pas un terme au contentieux de la base juridique, mais elle a contribué à le réduire sensiblement d'autant plus que le traité a généralisé la procédure de codécision. En outre, la possibilité d'une adaptation des compétences de l'Union (clause de flexibilité) est étendue par l'article 352 du TFUE tout en étant entourée de précautions (exclusion de la PESC). Le Parlement intervient par la voie de la procédure législative spéciale d'approbation.

157. Le système institutionnel unique de l'Union élargie. — Le principe de coopération loyale est expressément mentionné comme gouvernant les relations entre institutions (TUE, art. 13, § 2). L'inscription d'un principe jurisprudentiel apparu sous une forme horizontale mais inspiré par sa version verticale (Communautés/Union et États membres) n'a pas soulevé de difficultés à la différence de la composition et du fonctionnement des institutions. Cristallisant les oppositions entre États membres, le traité de Lisbonne est moins ambitieux que le traité constitutionnel et *a fortiori* que le projet issu de la Convention européenne (V. *supra*, n^{os} 104 et 106). Le Parlement européen voit le nombre de ses membres porté à 750, sans compter son président (750+1, TUE, art. 17, § 2, la déclaration n^o 4 attribue ce siège supplémentaire à l'Italie). Il est chargé de représenter « les citoyens de l'Union ». Pour autant, le caractère national de son élection demeure, la représentation par État membre « est assurée de façon dégressivement proportionnelle, avec un seuil minimal de six membres par État membre », étant précisé que le plafond est de 96 sièges. À la différence du régime précédent, son détail n'est plus fixé par le traité, mais par une décision à l'unanimité du Conseil européen (art. 14, § 2), ce qui vaut assouplissement. Le fonctionnement du Conseil de l'Union est sensiblement modifié. Il est mis fin à la présidence tournante seulement pour la formation affaires générales et étrangères, elle est assurée par le haut représentant (TUE, art. 18, § 3). De plus, le rôle de cette formation est consacré puisqu'elle « assure la cohérence des travaux des différentes formations du Conseil » (TUE, art. 16, § 6). La Commission quant à elle est de fait composée d'autant de membres qu'il y a d'États. Pas tant en raison du report au 1^{er} novembre 2014 de la règle prévoyant un « nombre de membres, y compris son président et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, correspondant aux deux tiers du nombre d'États membres », qu'à la suite de la volonté unanime des membres du Conseil européen de maintenir le système du traité de Nice en vigueur (Décis. du 22 mai 2013 concernant le nombre de membres de la Commission européenne, JOUE L 165, 18 juin 2013, p. 98). Le rôle de son président en qualité de chef du collège des commissaires est davantage affirmé (TUE, art. 17, § 6, a). Les relations entre les trois institutions politiques (Commission, Conseil, Parlement européen), souvent régies par la pratique d'accords interinstitutionnels, disposent d'une base juridique spécifique (TFUE, art. 295). S'agissant des institutions non politiques, la CJCE devient la CJUE. Ce changement est suivi d'une clarification : la CJUE désigne l'institution juridictionnelle tandis que la Cour suprême de l'Union est la Cour de justice et que le TPI devient le Tribunal de l'Union du fait de sa large compétence. Quant aux « chambres juridictionnelles », elles deviennent des « tribunaux spécialisés (TUE, art. 19). Un comité donnant son avis sur les nominations des membres de la CJUE est instauré (TFUE, art. 255). Quant à sa compétence, elle est étendue particulièrement en matière de recours en annulation (art. 263, al. 4 et 5), ce qui doit être

lu comme un progrès au regard des exigences de l'Union de droit. Enfin, la BCE accède au rang d'institutions de l'Union à l'instar du Conseil européen (TUE, art. 13). Ce dernier nomme à la majorité qualifiée son président, son vice-président et les membres de son directoire.

158. Le casse-tête de la majorité qualifiée au sein du Conseil. — Le mode de calcul de la majorité qualifiée au sein du Conseil est sans nul doute la pierre d'achoppement de la révision des traités depuis Maastricht. Selon le traité de Lisbonne, elle devient « égale à au moins 55 % des membres du Conseil, comprenant au moins quinze d'entre eux et représentant des États membres réunissant au moins 65 % de la population de l'Union ». En contrepartie de cette double majorité renforçant l'efficacité de l'Union, le traité de Lisbonne diffère au 1^{er} novembre 2014 son application et – circonstances aggravantes – prévoit un dispositif transitoire alambiqué, expirant au 31 mars 2017 (TUE, art. 16, § 4 et 5 et Prot. n^o 36). De plus, inspiré de la technique du « compromis de Ioannina » (V. *supra*, n^o 113), ce dispositif perdure après cette date (Prot. n^o 9). Ainsi, lorsque plusieurs États membres n'atteignent pas le seuil de voix pour constituer une minorité de blocage, mais s'en approchent, la discussion doit se poursuivre au sein du Conseil. Ce dernier « fait tout ce qui est en son pouvoir pour aboutir, dans un délai raisonnable et sans porter préjudice aux limites obligatoires de temps fixées par le droit de l'Union, à une solution satisfaisante pour répondre aux préoccupations soulevées par les membres du Conseil » (art. 5 de la décision du Conseil du 13 déc. 2007 relative à la mise en œuvre des articles 9 C, § 4, du traité sur l'Union européenne et 205, § 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne entre le 1^{er} nov. 2014 et le 31 mars 2017, d'une part, et à partir du 1^{er} avr. 2017, d'autre part, JOUE L 314, 1^{er} déc. 2009, p. 73). En somme, le régime institutionnel posé par le traité de Lisbonne s'éloigne de la simplicité et de l'efficacité prônées par le projet de traité constitutionnel et démontre les réticences persistantes des États membres.

159. L'institutionnalisation du Conseil européen : la consécration de la tête de l'Union. — Occupant une place centrale dans l'orientation et le tour pris par l'unité européenne, cette institutionnalisation de la réunion des chefs d'État ou de gouvernement et du président de la Commission témoigne on ne peut plus clairement que dans l'Union, rien ne se fait sans les États membres, rien ne se fait contre leur volonté. La distinction pour didactique et juridique qu'elle soit entre l'Union et ses États rend mal compte de l'essence même de la construction européenne. Le centre (l'Union) et sa périphérie (les États) sont étroitement mêlés, la reconnaissance de leur destin commun est parfaitement illustrée par la composition d'une institution centrale (le Conseil européen) à partir des têtes de la périphérie (chefs d'État ou de gouvernement). Si elle a pu être analysée comme la marque de la dérive intergouvernementale de l'Union, cette consécration aligne le droit sur le fait. À ce titre, le Conseil européen « donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales » (TUE, art. 15, § 1), « identifie les intérêts stratégiques de l'Union, fixe les objectifs et définit les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense » (TUE, art. 26) et « définit les orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice » (TFUE, art. 68). Par leur généralité, ses fonctions ne sont pas sans évoquer la figure du président de la République française d'autant qu'il exerce une fonction d'arbitrage en matière de PESC (TUE, art. 31) et de coopération judiciaire en matière pénale (TFUE, art. 82, 86 et 87). Enfin, la fréquence de ces réunions est doublée, sans que cela ait le moindre effet sur la pratique, puisqu'il est prévu qu'il se « réunit deux fois par semestre » (TUE, art. 15, § 3).

160. *Les acteurs institutionnels de l'action extérieure de l'Union.* — L'Union a longtemps souffert d'un manque d'incarnation sur la scène internationale. À côté d'une meilleure visibilité donnée à son action (V. *infra*, n° 165), le traité de Lisbonne s'attache à améliorer sa représentation. En devenant une institution, le Conseil européen est désormais représenté par un président élu « à la majorité qualifiée pour une durée de deux ans et demi, renouvelable une fois » (TUE, art. 15, § b, 5). *Chairman*, plus que président à la française, il « préside et anime les travaux du Conseil européen » et en assure la préparation et la continuité (TUE, art. 15, § 6). La suppression de la présidence tournante est un facteur favorable d'autant plus qu'il est stipulé qu'il « assure, à son niveau et en sa qualité, la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant » de la PESC (TUE, art. 15, § 6, d). Cette stipulation précise que cela se fait sans préjudice des attributions du haut représentant de l'Union. La place de celui-ci est renforcée dans le système institutionnel puisqu'il conduit la PESC au titre de l'article 18, paragraphe 2 du TUE et assure l'exécution des décisions prises par le Conseil européen et le Conseil. Il est nommé par le Conseil européen à la majorité qualifiée avec l'accord – formel – du président de la Commission, et il est également vice-président de la Commission. Ce qui implique qu'il est chargé pour la Commission du portefeuille de l'action extérieure. Ce dédoublement institutionnel – voire triplement dans la mesure où il participe aux travaux du Conseil européen (TUE, art. 15, § 2) – et fonctionnel est destiné à renforcer la cohérence de l'action extérieure de l'Union. Le haut représentant est compétent à la fois pour le volet intergouvernemental de l'Union (PESC et PSDC) et intégré (dont action humanitaire, coopération au développement, PCC). De plus, sa présidence du Conseil des Affaires générales en fait un rouage central de l'Union. Pour exercer ses fonctions, le haut représentant peut s'appuyer sur un nouvel instrument : le « service européen de l'action extérieure » (TUE, art. 27, § 3). Sur ce fondement il a été instauré par la décision du Conseil du 26 juillet 2010 (JOUE L 201, 30 août 2010, p. 30). Pour autant, la représentation extérieure de l'Union peut manquer de lisibilité dès lors que la Commission, et par voie de conséquence, son président, à l'exception de la PESC « et des autres cas prévus par les traités [...], assure la représentation extérieure de l'Union » (TUE, art. 17, § 1). Quoi qu'il en soit, ces modifications institutionnelles prennent tout leur sens avec l'instauration d'une partie spécifiquement consacrée à l'action extérieure de l'Union (5^e partie du TFUE), qui expurgée de la PESC à la différence du traité constitutionnel ne tend pas moins à faire de l'Union un acteur global (V. *infra*, n° 163). En revanche, l'attention portée par l'Union à son voisinage demeure (TECE, art. I-57. – TUE, art. 8) et donne ainsi un fondement conventionnel à une politique européenne de voisinage (PEV) lancée au début des années 2000.

§ 3. – Union plus souple

161. *Différenciation du droit de l'Union.* — Dans une Union élargie, l'équilibre n'est pas aisé à atteindre entre la prise en compte des spécificités de certains États membres et la nécessité d'une application uniforme du droit de l'Union. Dans ces conditions, le traité de Lisbonne s'attache à multiplier les possibilités de différenciation tout en les assortissant de garde-fous. Le régime général des coopérations renforcées (TUE, art. 20) fait l'objet de dispositions (TFUE, art. 326 à 334) visant à la fois à en poser les conditions (par exemple respect des traités et du droit dérivé, respect du marché intérieur et de la cohésion économique sociale et territoriale), à en régler la procédure (approbation du Parlement européen) et à en fixer le fonctionnement (mode de votation, portée des actes, financement). Il est à noter que l'intervention éventuelle du Conseil européen dans le lancement

d'une coopération renforcée disparaît. Par ailleurs, certaines coopérations renforcées sont spécifiquement prévues dans l'ELSJ comme voie alternative en cas de blocage (coopération judiciaire en matière pénale, TFUE, art. 82 ; parquet européen, TFUE, art. 86 ; coopération policière, TFUE, art. 87). La PESC bénéficie d'un régime distinct, le haut représentant est consulté, comme la Commission et le Parlement européen, la décision finale revenant au Conseil des Affaires générales à l'unanimité (TFUE, art. 329, § 2). En matière de PSDC (V. *infra*, n° 166) la différenciation emprunte la forme d'une « coopération structurée permanente » (TUE, art. 46). Enfin, le statut de régions ultrapériphériques (RUP) permet aux territoires concernés de bénéficier d'une différenciation à titre général (TFUE, art. 349) ou spécifiques comme en matière d'aides d'État (TFUE, art. 107, § 3, a). Ce statut peut être retiré ou attribué sans que soit révisé le traité, une décision du Conseil européen suffit, il statue à l'unanimité, après consultation de la Commission (TFUE, art. 355, § 6). En vertu de cette faculté d'adaptation du droit de l'Union, Mayotte est devenue une RUP depuis le 1^{er} janvier 2014 alors qu'au 1^{er} janvier 2012, Saint-Barthélemy faisait le chemin inverse en ayant le statut de pays et territoires d'outre-mer (PTOM).

162. *Adaptation du droit de l'Union.* — La multiplication des révisions des traités depuis l'AUE a paradoxalement démontré leur lourdeur, aggravée dans une Union comptant 27 États membres. Pour cette raison, à côté de la traditionnelle clause de flexibilité (V. *supra*, n° 156), le traité de Lisbonne comporte deux grandes innovations. D'une part, la révision de « tout ou partie des dispositions de la troisième partie » du TFUE (politiques et actions de l'Union) au terme d'une procédure simplifiée est possible (TUE, art. 48, § 6). Elle s'achève par l'adoption d'une décision du Conseil européen prise à l'unanimité après consultation du Parlement européen et de la Commission, ainsi que le cas échéant de la BCE. La phase intergouvernementale (CIG) disparaît, mais une ratification par l'ensemble des États membres demeure (unique illustration à ce jour : décision 2011/199/UE du Conseil européen du 25 mars 2011 modifiant l'article 136 du TFUE en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro, JOUE L 91, 6 avr. 2011, p. 1). Des procédures simplifiées spécifiques complètent ce dispositif avec une décision du Conseil (dont citoyenneté, TFUE, art. 25, ELSJ, art. 82, § 2 d, art. 83, § 1, *in fine* et art. 86, § 4). D'autre part, le passage d'une procédure décisionnelle à une autre plus souple dans ses modalités (« clauses passerelles ») est possible. Le traité de Lisbonne distingue deux catégories de clauses passerelles, générales ou spécifiques. Dans le cadre des premières, le Conseil européen statuant à l'unanimité après approbation du Parlement européen peut autoriser le passage au sein du Conseil de l'unanimité à la majorité qualifiée (à l'exception des décisions ayant des implications militaires ou relevant du domaine de la défense) ou substituer à une procédure législative spéciale la procédure législative ordinaire (TUE, art. 48, § 7). La phase nationale de ratification n'est donc plus exigée, mais cette décision est notifiée aux parlements nationaux, chacun peut opposer un droit de veto dans un délai de six mois. Dans le cadre des secondes, le Conseil européen (PESC, TUE, art. 31, § 2) ou le Conseil peuvent, à l'unanimité, l'abandonner pour le vote à la majorité qualifiée (droit de la famille, TFUE, art. 81, § 3 ; cadre financier pluriannuel, TFUE, art. 312, § 2). Ce dernier peut également décider s'agissant des coopérations renforcées de recourir à la procédure législative ordinaire en lieu et place d'une procédure législative spéciale (TFUE, art. 333, § 2). Ces possibilités, n'ayant pas pour l'heure été explorées, viennent enrichir celles déjà présentes en matière sociale (TFUE, art. 153, § 2) et d'environnement (TFUE, art. 192, § 2, *in fine*). Cette large palette peut s'étendre aux dispositions

relatives à la composition des institutions (Parlement européen, TFUE, art. 14, § 2 ; Commission, TUE, art. 17 § 5 ; Comité économique et social et Comités des régions, TFUE, art. 300, § 5) susceptible d'évolutions. Quant à la procédure ordinaire de révision visée à l'article 48, paragraphe 1 à 5 du TUE elle pérennise la convocation d'une « Convention composée de représentants des parlements nationaux, des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, du Parlement européen et de la Commission » (TUE, art. 48, § 3), sauf « lorsque l'ampleur des modifications ne le justifie pas ». Il est à noter que dans cette dernière hypothèse, le choix du Conseil européen nécessite l'approbation du Parlement européen. Ce dernier se voit reconnaître un droit d'initiative (TUE, art. 48, § 2), mais la décision de lancer le processus de révision revient au Conseil européen, qui, « après consultation du Parlement européen et de la Commission, adopte à la majorité simple une décision favorable à l'examen des modifications proposées ». Le Conseil européen est tout aussi compétent pour examiner les suites à donner « si, dans un délai de deux ans à compter de la signature du traité, plusieurs États rencontrent des difficultés alors que les quatre cinquièmes des États ont déjà ratifié le traité de révision ». Un passé alors récent, bien que cette disposition n'était pas encore en vigueur (V. *supra*, nos 128 et 135) permet d'augurer les mesures qu'il pourra prendre, selon la situation. En cas de difficultés éprouvées par un État membre, l'adoption du protocole apparaît comme une solution réaliste, si elles émanent de plusieurs d'entre eux, la réécriture d'un nouveau traité, même à la marge, paraît s'imposer.

163. Dérogation au droit de l'Union : la multiplication des *opting out*. — Depuis le traité de Maastricht, le droit de l'Union autorise certains États membres, souvent les mêmes (Danemark, Irlande, Royaume-Uni) à bénéficier d'un régime dérogatoire (UEM, Acquis de Schengen). Le traité de Lisbonne comporte en annexe de nombreux protocoles fixant de tels régimes. À côté d'une actualisation du protocole relatif à la libre circulation des personnes au Royaume-Uni et en Irlande (Prot. n° 20), ces deux États membres relèvent au titre du protocole n° 21 relatif à l'ELSJ (titre V de la troisième partie du TFUE) d'un cadre très largement dérogatoire. Néanmoins, si leur non-participation à la « version modifiée d'une mesure existante rend l'application de cette mesure impraticable pour d'autres États membres ou l'Union » (art. 4 bis), le Conseil peut décider, à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, et dans un délai de quatre mois, d'exclure le Royaume-Uni ou l'Irlande du champ d'application de la mesure en cause. Le Danemark est dans une position comparable, d'autant plus qu'il peut comme l'Irlande ou le Royaume-Uni (Ann. du protocole n° 22) décider d'appliquer une mesure adoptée dans le cadre de l'ELSJ (*opting in*). Par ailleurs, le Danemark ne participe pas à la PSDC, mais cette position peut évoluer hors de toute révision des traités puisqu'il « peut à tout moment, conformément à ses exigences constitutionnelles, informer les autres États membres qu'il ne souhaite plus se prévaloir de la totalité ou d'une partie du présent protocole » (avec 66,9 % des suffrages exprimés en faveur du oui, la fin de cet *opting out* est annoncée par le référendum du 1^{er} juin 2022). Enfin, le protocole n° 30 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à la Pologne et au Royaume-Uni – étendu à la République tchèque (V. *supra*, n° 147) – affirme son inopposabilité aux « lois, règlements ou dispositions, pratiques ou action administratives » de ces États. La première voit dans ce texte une menace pour sa législation en matière de droit de la famille, tandis que le second ne souhaite pas être soumis à certains droits sociaux contenus dans la CDF.

164. Retrait de l'Union. — La possibilité pour un État membre de mettre en œuvre un droit de retrait est l'un des aspects ayant le plus retenu l'attention. Il est vrai que son insertion par le traité constitutionnel (TECE, art. I-60) a pu être analysée comme

contraire à l'édification d'une Union « sans cesse plus étroite » et au caractère illimité des traités de Rome. D'autant que la Cour de justice a pu évoquer des transferts de compétence dans le célèbre arrêt *Costa* entraînant pour les États « une limitation définitive de leurs droits souverains » (CJCE 15 juill. 1964, *Costa c/ ENEL*, aff. C-6/64). Le droit de retrait inscrit à l'article 50 du TUE a le mérite de mettre un terme au débat juridico-politique, néanmoins, il ne modifie pas fondamentalement les rapports entre États membres et l'organisation à laquelle ils appartiennent. Dès lors qu'ils sont fondés sur leur volonté souveraine, une dénonciation des traités demeurerait théoriquement et juridiquement possible. Par ailleurs, l'exemple du Groenland en 1984 apportait la preuve d'un retrait d'une partie d'un territoire étatique. Ce que réalise le traité de Lisbonne, c'est de lui donner une procédure. Le paradoxe veut qu'en envisageant les modalités d'une sortie de l'Union, il a probablement contribué à son effectivité. La procédure posée à l'article 50 du TUE s'attache à concilier la démarche unilatérale d'un État membre désireux de quitter l'Union avec la préservation de l'intérêt général (notification au Conseil européen, négociations d'un accord de retrait entre l'Union et cet État, délais, vote à la majorité qualifiée). Toutefois, sa mise en œuvre par le Royaume-Uni (V. *infra*, n° 173) a pu révéler quelques imprécisions dans sa rédaction et a souligné l'enjeu des délais mentionnés à l'article 50 du TUE. De plus, elle a mis en lumière son étroite imbrication avec les règles constitutionnelles internes. Était plus prévisible au contraire le caractère formel de l'intervention du Parlement européen et dans une moindre mesure celle du Conseil, les négociations finales quant aux « relations futures avec l'Union » étant entre les mains du Conseil européen.

ART. 2. – PRINCIPAUX ASPECTS MATÉRIELS DU TRAITÉ DE LISBONNE

§ 1^{er}. – *Union plus forte dans le monde*

165. La réforme de l'action extérieure de l'Union. — La réforme des aspects institutionnels de l'Union (V. *supra*, n° 160) s'accompagne de nouvelles dispositions matérielles. L'idée centrale qui anime le traité de Lisbonne tient dans la nécessité de faire de l'Union un acteur global en matière externe. C'est ainsi que le TFUE comprend une cinquième partie, intitulée « L'action extérieure de l'Union » qui regroupe pour la première fois les dispositions relatives à la PCC, la coopération avec les pays tiers et l'aide humanitaire (coopération au développement et coopération économique, financière et technique avec les pays tiers), les mesures restrictives, la procédure de conclusion des accords internationaux, et les relations de l'Union avec les organisations internationales et les pays tiers et délégations de l'Union. Si la PESC n'est plus mentionnée à la différence du traité constitutionnel, il n'en demeure pas moins que la cohérence de l'Union est assurée par l'article 205 du TFUE posant une identité de principes et d'objectifs à l'action internationale de l'Union qu'elle soit menée dans un cadre intergouvernemental ou dans celui du TFUE. À ce sujet, l'article 21 du TUE expose la somme des principes et objectifs guidant l'« action de l'Union sur la scène internationale ». Si le caractère intergouvernemental de la PESC perdure (rôle central du Conseil et du Conseil européen, unanimité), elle subit à faible dose l'influence du droit commun. Ainsi, l'unanimité fait l'objet de 4 dérogations mentionnées à l'article 31, paragraphe 2 du TUE. Ses instruments juridiques sont alignés sur ceux du TFUE (décisions). La Cour de justice est compétente pour contrôler « la légalité des décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales adoptées par le Conseil » (TFUE, art. 275). Un nouveau pan de la jurisprudence va prospérer sur ce fondement. S'agissant du financement des actions conduites au titre de la PESC, le traité de Lisbonne permet dans certaines situations de « garantir l'accès rapide aux crédits du budget de l'Union » (TUE,

art. 41, § 3). Enfin, plus que jamais, la cohérence de l'action extérieure de l'Union est affirmée (TFUE, art. 21, § 3) et doit entrer en résonnance avec les « autres politiques dans leurs aspects extérieurs ».

166. *La transformation de la PESD en PSDC (Politique de sécurité et de défense commune).* — Cette transformation est dictée par une aspiration ambitieuse énoncée à l'article 42, paragraphe 2 du TUE : conduire « à une défense commune, dès lors que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi ». Pour l'atteindre, les objectifs de la PSDC sont étendus par l'article 42, paragraphe 1 retennant que sa « capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires » peut être utilisée « dans des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies ». Il s'ensuit que le spectre des missions de l'Union est plus large couvrant désormais « les actions conjointes en matière de désarmement [...], les missions de prévention des conflits [...] et les opérations de stabilisation à la fin des conflits » (TUE, art. 43, § 1). Ses missions élargies se doublent de deux innovations. D'une part, une « clause de défense mutuelle » est prévue. Elle est susceptible d'être activée lorsqu'un « État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire » et consistant en une « aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies » par les autres États membres (TUE, art. 42, § 7). Proche dans sa formulation d'une disposition présente dans l'UEO, cette clause permet de lier les États membres n'appartenant pas au système collectif de défense posé par l'OTAN ou par l'UEO (dont la dissolution est effective depuis le 30 juin 2011 précisément en raison des développements de la PSDC). La précision apportée à cet égard (« Les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, qui reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre ») pour utile qu'elle soit, ne doit pas faire oublier qu'une alliance militaire est très éloignée dans son fonctionnement et ses buts d'une organisation d'intégration telle que l'Union. D'autre part, une « clause de solidarité » contenue à l'article 222 du TFUE retient que « l'Union et ses États membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine ». De douloureuses circonstances ont permis d'éprouver ce dispositif.

167. *Différenciation dans le domaine de l'industrie de la défense.* — Sur le modèle des « coopérations renforcées » (V. *supra*, n° 161) le traité de Lisbonne prévoit la possibilité pour certains États membres remplissant « des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes » de participer à une « coopération structurée permanente » (TUE, art. 42, § 6). Sa mise en œuvre est régie par l'article 46 du TUE tandis que le protocole n° 10 en précise les contours. Il s'agit pour ces États en particulier « de coopérer en matière de développement et d'interopérabilité des forces, pour la réalisation des objectifs fixés par le traité en matière de défense ». Bien qu'un lancement rapide fût évoqué par le protocole n° 10, c'est seulement à la fin de l'année 2017 que la première coopération structurée permanente a été mise en œuvre. Enfin, l'Agence européenne de défense créée en 2004 (Action commune 2004/551/PESC du 12 juill. 2004, JOUE L 245, 17 juill. 2004, p. 17) dispose d'une base dans le droit primaire (TUE, art. 42, § 3 et art. 45). En somme, la perspective d'une défense commune remplace celle d'une politique de défense commune.

§ 2. – Plus d'Union entre les États membres

168. *L'intégration progressive de l'ELSJ.* — La Déclaration de Laeken place parmi les attentes du citoyen européen la nécessité d'un rôle plus important de l'Union dans un certain nombre de domaines relevant de l'ELSJ. Cela se traduit par la complète translation des matières régies par le TUE vers le TFUE. Toutefois, cette « communautarisation » de la coopération policière et judiciaire en matière pénale s'accompagne d'un régime empreint d'une originalité témoignant de la persistance d'un arrière-plan intergouvernemental (rôle du Conseil européen, article 68 du TUE et des parlements nationaux, article 69 du TUE, unanimité fréquente, dispositions transitoires pour le recours en manquement). En revanche, une intégration est à l'œuvre par l'approche visant à faire de la réglementation en matière de visas (TFUE, art. 77, § 2) d'asile (TFUE, art. 78) et d'immigration (TFUE, art. 79) une politique commune ainsi que l'extension du champ de la coopération judiciaire en matière civile (TFUE, art. 81) réalisée néanmoins par le passage d'une logique non exhaustive à limitative. L'observation vaut aussi pour la coopération judiciaire en matière pénale (TFUE, art. 82) dont le domaine est non seulement étendu mais fondé, comme en matière civile, sur le principe de reconnaissance mutuelle. Cependant, la coopération pénale porte la marque de sa spécificité avec le recours à la technique de la clause dite « frein-accelérateur » aussi bien pour ses aspects procéduraux (TFUE, art. 82) que matériels (TFUE, art. 83). En clair, lorsqu'un État membre estime qu'un projet de directive est susceptible de porter « atteinte aux aspects fondamentaux de son système de justice pénale », il peut saisir le Conseil européen, ce qui entraîne la suspension de la procédure législative ordinaire (frein). En cas de désaccord persistant (4 mois), au moins neuf États membres peuvent instaurer une coopération renforcée bénéficiant d'une autorisation automatique (accélérateur). Cette technique connaît une variante, de clause « accélérateur », sans frein. Prévue pour la création du Parquet européen (TFUE, art. 86), elle a démontré son utilité (Règl. (UE) 2017/1939 du Cons. UE du 12 oct. 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, JOUE L 283, 31 oct. 2017, p. 1). Parallèlement, de nouvelles missions sont dévolues à Eurojust (TFUE, art. 85) et à Europol (TFUE, art. 88).

169. *La réforme de la gouvernance économique de l'euro.* — Si la politique économique et la politique monétaire ne sont modifiées qu'à la marge par le traité de Lisbonne et pour l'essentiel sur un plan procédural, les dispositions propres aux États membres dont la monnaie est l'euro sont davantage affectées. Il s'agit principalement d'entériner des évolutions dictées par la pratique (Eurogroupe, TFUE art. 136, § 2 et Prot. n° 14) et de permettre une « représentation unifiée au sein des institutions et conférences financières internationales » des États membres de la zone euro (TFUE, art. 138). L'esprit qui anime les rédacteurs du traité tient dans leur volonté de rendre les États membres de cette zone maîtres des décisions. De sorte que la distinction entre les États membres dont l'euro est la monnaie et les autres est plus marquée (TFUE, art. 139), au risque d'une différenciation accrue.

170. *Les petits pas de la dimension sociale de l'Union.* — Il est une antienne à chaque révision des traités : renforcer la dimension sociale de l'Union. Les manifestations de cette intention pour nombreuses qu'elles soient dans le traité de Lisbonne demeurent limitées dans leur substance. Parmi les plus notables, citons l'article 14 du TFUE relatif aux services d'intérêt économique général (SIEG) qui leur consacre un dispositif spécifique prolongé par le protocole n° 26 et l'article 152 du TFUE assurant la reconnaissance du « rôle des partenaires sociaux » au niveau de l'Union et du « sommet social tripartite pour la croissance

et l'emploi ». Naturellement, l'extension de la majorité qualifiée précédant de la généralisation de la codécision (procédure législative ordinaire) emporte des effets favorables quant à l'élaboration d'une politique sociale de l'Union malgré le maintien de l'unanimité (TFUE, art. 151, § 2 b). Mais ce progrès d'ordre procédural ne suffit à masquer que pour l'essentiel les avancées en matière sociale appartiennent au registre déclaratoire, comme lorsqu'il est indiqué que l'Union œuvre à « une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social » (TUE, art. 3, § 3). L'ambition affichée est comme diluée par la transversalité prônée : « Dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale » (TUE, art. 9). La prudence des rédacteurs du traité est manifeste en matière de sécurité sociale puisqu'en matière de sécurité sociale, l'article 48, alinéa 2, du TFUE rend possible un mécanisme de « frein » sans « accélérateur » (V. *supra*, n° 168). Tout État membre peut demander l'évocation devant le Conseil européen d'une proposition contraire à des aspects importants de son système de sécurité sociale (frein). Mais à l'inverse de l'ELSJ aucune coopération n'est prévue (accélérateur). En réalité, la principale avancée sociale tient dans la portée contraignante accordée à la CDF dont le chapitre 4 « Solidarité » assure la défense de plusieurs droits sociaux tels que le droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise (CDF, art. 27), le droit de négociation et d'actions collectives (CDF, art. 28) ou encore l'interdiction du travail des enfants et protection des jeunes au travail (CDF, art. 32). L'action sociale de l'Union passe également par la politique de cohésion pour laquelle est allouée la part la plus importante du budget général de l'Union (entre 30 et 33 %). Cette politique de cohésion économique et sociale se voit augmenter d'une référence territoriale. En écho à l'article 3 du TUE faisant de la cohésion économique, sociale et territoriale un objectif de l'Union, l'ajout fait au titre XVIII de la troisième partie est destiné à conforter la dimension territoriale d'une politique essentielle dans l'Europe élargie. Il s'ensuit une définition plus précise des régions concernées à l'article 174 du TFUE : « zones rurales », « zones où s'opère une transition industrielle » « régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne ». De sorte que ces différentes catégories de régions sont assurées de bénéficier du soutien financier des divers fonds structurels.

171. *L'extension modérée des compétences de l'Union (sport, espace, énergie, tourisme, protection civile et coopération administrative).* — Après l'extension des compétences réalisée depuis l'AUE, le volet de celles pouvant être attribuées à l'Union diminue forcément au fil des révisions. Aussi, en dépit de son importance, le traité de Lisbonne innove-t-il peu en l'occurrence. Le sport est ajouté à la compétence de l'Union touchant à l'éducation, la formation professionnelle et la jeunesse (titre XII, troisième partie). L'article 165 du TFUE confère au sport une base juridique, toutefois, il convient de préciser qu'en sa qualité d'activité économique, il était depuis longtemps saisi par les règles du marché commun puis intérieur. De plus, il convient de préciser qu'il appartient à la catégorie des compétences complémentaires excluant une législation harmonisée. Dans le même esprit, l'espace est adjoint à la recherche et au développement technologique (TFUE, art. 189, titre XIX, troisième Partie). Cette compétence partagée bénéficie d'un cadre spécifique, elle s'ajoute à celle des États membres, mais elle ne peut la remplacer pour d'évidentes raisons de valeur ajoutée et d'efficacité (TFUE, art. 4, § 3). L'attention portée par la construction européenne à l'énergie avec l'instauration de la CECA puis de la CEEA s'est progressivement déplacée au sein de la Communauté européenne hors

du cadre du marché de l'énergie, en vue de l'élaboration d'une politique européenne dans ce secteur fondée sur la clause de flexibilité (CE, ex-art. 308). Comme cela est en général l'usage, cette adaptation fait l'objet d'une consécration à la faveur de la prochaine révision du droit primaire (TFUE, art. 194). S'agissant d'une compétence partagée, la déclaration n° 35 indique que cette disposition n'affecte pas le droit des États membres de prendre des mesures « en cas de troubles intérieurs graves affectant l'ordre public, en cas de guerre ou de tension internationale grave constituant une menace de guerre, ou pour faire face aux engagements contractés par lui en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationale » (TFUE, art. 347). Enfin, les titres XXII, XXIII et XXIV de la troisième partie sont respectivement consacrés au tourisme (TFUE, art. 195), à la protection civile (TFUE, art. 196) et à la coopération administrative (TFUE, art. 197). Ces compétences ont en commun d'être complémentaires à celles des États membres (TUE, art. 6) et d'avoir été introduites dans un premier temps sous forme de *soft law* (Résol. du Conseil, les deux dernières ayant de plus fait l'objet de mesures fondées sur l'art. 302 CE). En outre, elles prévoient des modes d'intervention de l'Union empruntant des formes comparables (mesures d'encouragement, promotion de la coopération, échange de bonnes pratiques, échange d'informations, assurer la cohérence, etc.). Pour ces matières, la procédure législative ordinaire est de droit commun. Au final, le traité de Lisbonne permet à la fois de donner une base juridique clairement identifiable afin de permettre à l'Union de prendre des mesures *ad hoc* et de mettre en avant la pertinence du cadre européen. Néanmoins, le caractère fortement national ne laisse pas augurer un mouvement observable par ailleurs depuis l'AUE, à savoir celui d'un passage à - si l'on veut - la catégorie supérieure des compétences partagées.

172. *L'aménagement de l'exercice des compétences existantes.* — Les politiques internes existantes sont modifiées à la marge, mais utilement, par le traité de Lisbonne. En premier lieu, elles doivent être non seulement conduites en cohérence avec l'action extérieure de l'Union (V. *supra*, n° 165) mais à cette aune par les institutions de l'Union pour les « différentes politiques et actions » (TFUE, art. 7). À cet égard plusieurs politiques (environnement et protection des consommateurs) continuent d'être intégrées « dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union » (TFUE, art. 11 et 12). L'innovation consiste ici s'agissant de la mise en œuvre de toutes les politiques (TFUE, art. 9 et 10) ou de certaines comme l'agriculture, la pêche, les transports, le marché intérieur (TFUE, art. 13) de prendre en compte respectivement des exigences sociales (niveau d'emploi élevé, garantie d'une protection sociale adéquate, lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'un niveau élevé d'éducation, formation et protection de la santé humaine), la lutte contre de nombreuses discriminations (sexe, race ou origine ethnique, religion ou convictions, handicap, âge ou orientation sexuelle) ou les « exigences du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles, tout en respectant les dispositions législatives ou administratives et les usages des États membres en matière notamment de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux ». En second lieu, l'action de l'Union est étendue en matière de santé publique, puisque le Parlement européen et le Conseil peuvent « adopter des mesures d'encouragement visant à protéger et à améliorer la santé humaine, et notamment à lutter contre les grands fléaux transfrontières, des mesures concernant la surveillance des menaces transfrontières graves sur la santé, l'alerte en cas de telles menaces et la lutte contre celles-ci, ainsi que des mesures ayant directement pour objectif la protection de la santé publique en ce qui concerne le tabac et l'abus d'alcool » (TFUE, art. 168, § 5). Toutefois, alors que les « enjeux communs de sécurité en matière de santé publique » sont une compétence partagée

(TFUE, art. 4, § 2, k), il est précisé qu'aucune mesure d'harmonisation ne peut en l'occurrence être adoptée. Par ailleurs, la compétence d'appui qu'est l'industrie (TFUE, art. 6, b) voit la gamme des initiatives que peut prendre la Commission étendue (TFUE, art. 173, § 2). Il en va de même pour la recherche et le développement technologique (TFUE, art. 181, § 2), tandis que « la réalisation d'un espace européen de la recherche

dans lequel les chercheurs, les connaissances scientifiques et les technologies circulent librement » est affirmée comme un objectif de l'Union (TFUE, art. 179, § 1). Pour finir, mais sans exhaustivité, la « lutte contre le changement climatique » est mentionnée parmi les objectifs de l'Union (TFUE, art. 191, § 1, *in fine*).

Conclusion : vers une nouvelle révision des traités ?

173. Europe 2030 : de crises en crises. — Les réflexions sur l'avenir de l'Union européenne à l'horizon 2030 débutent avec le Conseil européen de Bruxelles du 14 décembre 2007. À la demande de la France, un groupe de réflexion 2020-2030 est constitué. Présidé par Felipe González, ancien Premier ministre espagnol (1982-1996), il « est invité à répertorier les questions et les évolutions fondamentales » touchant « notamment le renforcement et la modernisation du modèle européen, qui concilie réussite économique et solidarité sociale, la compétitivité accrue de l'UE, l'État de droit, le développement durable en tant qu'objectif fondamental de l'Union européenne, la stabilité mondiale, les migrations, l'énergie et la protection du climat ainsi que la lutte contre l'insécurité mondiale, la criminalité internationale et le terrorisme ». Il est précisé que les questions institutionnelles ne relèvent pas de sa mission. Le rapport publié en mai 2010 est très général et manque d'ambition, si bien qu'il tombe rapidement dans l'oubli (Secrétariat général du Conseil, « Projet pour l'Europe à l'horizon 2030. Les défis à relever et les chances à saisir », Luxembourg, POUE, 2010). Il est vrai que l'agenda européen est au même moment perturbé par une série d'événements. Le déclenchement de la crise financière du 15 septembre 2008 est à l'origine d'une forte dégradation de la situation économique et sociale des États membres et la recherche de solutions occupe largement les institutions de l'Union. La réponse politico-juridique prend en particulier la forme du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'UEM du 2 mars 2012 entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013 (V. *Union économique et monétaire [Eur.]*) À cette crise vient se greffer à partir de 2014, celle dite des migrants, résultant d'importants flux de personnes provenant pour la plupart de zones de guerre (Irak, Libye et Syrie). L'année 2016 quant à elle est marquée par le résultat du référendum organisé au Royaume-Uni le 23 juin 2016. Par 51,89 % des voix, les électeurs britanniques se prononcent (72,21 % de participation) en faveur du « *Leave* » (V. *Brexit : processus [Eur.]*). Ce scrutin constitue la première étape d'un long processus éprouvant l'article 50 du TUE relatif au droit de retrait d'un État membre puisqu'il faut attendre le 1^{er} février 2020 pour que le Royaume-Uni cesse d'être membre de l'Union (Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, JOUE L 29, 31 janv. 2020, p. 7).

traités de Rome » par des orientations pour un « avenir commun ». En réalité, limites du performatif, cette déclaration n'enfante qu'une autre déclaration faite à Rome par les dirigeants de 27 États membres, le Conseil européen, le Parlement européen et la Commission. Alignant les poncifs et les bonnes intentions dans un mauvais français (Une Europe sûre et sécurisée, une Europe prospère et soucieuse du développement durable, Une Europe sociale, Une Europe plus forte sur la scène mondiale), ce texte ne fixant ni calendrier ni méthode sonne creux. Ce vide s'explique très largement par le fait que toutes les énergies européennes se concentrent sur les négociations préalables à l'accord de retrait avec le Royaume-Uni. Entre-temps, le président du Conseil européen, Donald Tusk, avait adressé le 31 janvier 2017 aux 27 chefs d'État ou de gouvernement avant le sommet de Malte du 3 février 2017 une « Lettre sur l'avenir de l'Europe », s'achevant sur cette forte pensée : « Unis nous vaincrons, divisés nous échouons ». Parallèlement, la Commission publiait un Livre blanc sur l'avenir de l'Europe dressant 5 scénarios pour l'Europe en 2025 (COM(2017) 2025, 1^{er} mars 2017). Puis elle déplaçait ses réflexions prospectives sur le terrain institutionnel en vue de la rencontre informelle des dirigeants des États membres le 23 février 2018. Elle s'efforçait alors de proposer des modifications pouvant être réalisées sans passer par la procédure ordinaire de révision des traités (Une Europe qui tient ses engagements : options institutionnelles pour renforcer l'efficacité de l'action de l'Union européenne, COM(2018) 95 final, 14 févr. 2018). À ce titre, la Commission avançait des mesures concrètes visant par exemple à généraliser la pratique apparue en 2014 du système dit du « Spitzenkandidaten » (V. D. FROMAGE, *The Spitzenkandidaten procedure for the election of the European Commission President : a critical view*, in H. van Eijken, S. Platon et T. Marguery, *Les élections européennes 40 ans après – Bilans, enjeux et perspectives / The European Elections, 40 years after – Assessment, Issues and Prospects*, 2020, Larcier, p. 153 s.) ou à nommer une même personne aux fonctions de président du Conseil européen et de la Commission, ce que les traités n'interdisent pas. Toutefois, l'éventualité d'une réforme de l'Union reste devancée par d'autres priorités (migrations, sécurité, Brexit, CFP 2021-2027). Au point qu'une nouvelle échéance est fixée par le Conseil européen de Bruxelles (13 et 14 déc. 2018) : le 9 mai 2019. Le choix de cette date symbolique avant les élections européennes (23-26 mai) est destiné à faire de la déclaration faite à Sibiu (Roumanie) un moment fort de l'histoire européenne après le *Brexit* et les multiples crises traversées par l'Union. En réalité, le texte issu du sommet informel de Sibiu loin d'impulser une relance de la construction européenne est un chapelet de lieux communs et de vœux pieux résultant d'un échange de vues approfondi entre les chefs d'État et de gouvernement sur les priorités de l'Union d'ici à 2025.

174. De Bratislava (16 sept. 2016) à Sibiu (9 mai 2019) : de déclarations en déclarations. — C'est dans ce contexte de « polycrises », selon la formule du président de la Commission Jean-Claude Juncker, que le Conseil européen informel réuni à Bratislava, le 16 septembre 2016, fait une déclaration destinée à dépasser « un moment critique pour notre projet européen ». Quelques pistes sont évoquées pour améliorer l'Union qui demeure « le meilleur instrument dont nous disposons pour relever les nouveaux défis auxquels nous sommes confrontés ». Elles tiennent pour le dire simplement en « plus d'Europe » qu'en « moins d'Europe » dans plusieurs domaines (Migrations et frontières extérieures, sécurité intérieure et extérieure, développement économique et social, jeunesse). Comme dix ans plus tôt, cette déclaration présentée comme « le début d'un processus » doit être conclue lors des célébrations du 60^e anniversaire des

175. Une idée française : refonder l'Europe. — Une constante traverse l'histoire de la construction européenne en général et celle juridique des traités en particulier : le rôle moteur joué par la France. La conférence pour l'avenir de l'Europe qui s'est tenue en 2021-2022 en constitue la plus récente illustration. Nouvellement élu, le président de la République, Emmanuel Macron, jugeant « cruelle » pour l'Union la décennie qui vient de s'écouler,

évoque le lancement « d'ici la fin de l'année » de « conventions démocratiques pour refonder l'Europe ». Jugeant sans doute que le caractère national, donc partiel et inadapté, de cette initiative n'était pas approprié, le président de la République, prononce un discours à Athènes le 7 septembre 2017 – à l'endroit même où le 28 mai 1959 André Malraux rendait son vibrant hommage à la Grèce – appelant à la refondation de l'Europe par une « méthode nouvelle », qui ne soit pas celle d'« un traité négocié en catimini » ou d'un « texte discuté derrière des portes dans une salle obscure à Paris, Bruxelles ou Berlin ». Il s'agit donc d'organiser sur le modèle français de vastes consultations en direction des citoyens européens dans l'ensemble des États membres de l'Union. Seulement ni le calendrier projeté ni les modalités annoncées ne seront respectés pour des raisons politiques internes et européennes. Pour autant, l'idée portée par les autorités françaises va prospérer en débouchant sur une nouvelle Conférence pour l'avenir de l'Europe. Elle sera reprise en particulier par la candidate à la présidence de la Commission, Ursula von der Leyen, dans son programme présenté au Parlement européen le 16 juillet 2019 (« Je veux que les citoyens aient leur mot à dire à l'occasion d'une conférence sur l'avenir de l'Europe, qui devrait s'ouvrir en 2020 et durer deux ans »).

176. *Le faux départ d'une nouvelle Conférence pour l'avenir de l'Europe : la crise sanitaire (2020-2021)* — Au cours de l'année 2019, l'idée d'une réforme de l'Union gagne peu à peu les institutions et les dirigeants européens au fur et à mesure que les contours du retrait britannique se dessinent. Si bien que le Conseil européen de Bruxelles (12 déc. 2020) reprend à son compte « l'idée d'une conférence sur l'avenir de l'Europe, qui débiterait en 2020 et s'achèverait en 2022 ». Pour ce faire, « une large consultation des citoyens au cours du processus » est prônée avec l'association du Conseil, de la Commission et du Parlement européen (V. GOZI, *La Conférence sur l'avenir de l'Europe – Analyse juridique de la plus grande expérience démocratique du continent*, RDUE 2022. 171). Ce dernier dans sa résolution du 15 janvier 2020 concernant la conférence sur l'avenir de l'Europe se félicite de sa prochaine tenue et met en avant des priorités politiques telles que « les enjeux environnementaux et la crise climatique », « la justice sociale et l'égalité » ainsi que la « la transformation numérique » (JOUE C 270, 7 juill. 2021, p. 73). Il va même jusqu'à proposer dans le détail les modalités quant à l'organisation de cette conférence. De son côté, la Commission publie une communication intitulée : « Donner forme à la Conférence sur l'avenir de l'Europe » (COM(2020) 27 final, 22 janv. 2020). Elle propose d'inaugurer la Conférence le 9 mai 2020 (70^e anniversaire de la signature de la déclaration Schuman et 75^e anniversaire de la fin de la Seconde Guerre mondiale). Mais en raison de la situation sanitaire en Europe au printemps 2020, cette perspective va être repoussée d'un an. Pour autant, le président et les chefs des groupes politiques du Parlement européen déclarent à l'occasion de l'anniversaire de la déclaration Schuman (précisément le 9 mai 2020) que la « Conférence doit être convoquée le plus rapidement possible et doit déboucher sur des propositions claires ».

177. *L'organisation pyramidale d'une nouvelle Conférence pour l'avenir de l'Europe (2021-2022)*. — Sous la présidence du Portugal au premier semestre 2021, le président du Conseil, celui du Parlement européen et la présidente de la Commission font le 10 mars 2021 une déclaration commune sur la conférence sur l'avenir de l'Europe (Dialoguer avec les citoyens pour promouvoir la démocratie - Construire une Europe plus résiliente). Elle constitue le véritable coup d'envoi de la conférence. Présentée comme « une initiative commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne, agissant sur un pied d'égalité conjointement avec les États membres », la Conférence s'efforce de conjuguer démocratie participative et représentative.

La première prend d'une part la forme de consultations conduites par les États membres. Pour la France, 18 « conférences citoyennes régionales » ont été organisées dans l'indifférence de la quasi-totalité des intéressés (12-14 et 24-26 sept. en métropole et 6-8 oct. en outre-mer) puis une conférence nationale a réalisé une synthèse à Paris (15-17 oct. 2021). D'autre part, des panels de citoyens européens sont constitués par les institutions européennes suivant des critères fixés par la déclaration commune. Parallèlement, une plateforme numérique multilingue a été mise à la disposition des citoyens européens sur laquelle plus de 53 000 participants se sont inscrits. La seconde s'incarne dans une vaste assemblée plénière suivant une composition institutionnelle tripartite, européenne (108 membres du Parlement européen, 54 représentants du Conseil et 3 membres de la Commission) nationale (108 représentants des parlements nationaux) et citoyenne (108 représentants des citoyens, 80 issus des panels de citoyens européens, dont au moins un tiers a moins de 25 ans, le président du Forum européen de la jeunesse et 27 représentants d'événements nationaux et/ou des panels de citoyens nationaux). En complément, la participation de membres du Comité des régions et du Comité économique et social (18 chacun), de représentants élus d'autorités régionales (6) et locales (6), de représentants des partenaires sociaux (12) et de la société civile organisée (8) est prévue. L'intervention du haut représentant de l'Union est également prévue lorsqu'il est question du rôle international de l'Union. Cette conférence est coiffée par un conseil exécutif formé de 3 représentants de chaque institution (Parlement européen, Conseil et Commission) et de 4 observateurs permanents (représentant la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires des parlements nationaux) ou non (Comité économique et social, Comité des régions, autres institutions et organes de l'Union et partenaires sociaux européens le cas échéant). À sa tête on trouve une présidence conjointe et tripartite composée pour le Parlement européen, de Guy Verhofstadt, pour le Conseil de Clément Beaune (secrétaire d'État aux Affaires européennes pour la présidence française du Conseil) et pour la Commission de M^{me} Dubravka Šuica (vice-présidente de la Commission chargée de la démocratie et de la démographie).

178. *Les travaux de la Conférence pour l'avenir de l'Europe : de 9 mai en 9 mai*. — Clairement inspirée par la Convention européenne, mais davantage irriguée par la démocratie participative, cette Conférence en reprend le fonctionnement en dotant l'assemblée plénière de 9 groupes de travail (Changement climatique et environnement, Santé, Économie, justice sociale et emploi, Union dans le monde, Valeurs et droits, état de droit, sécurité, Transformation numérique, Démocratie européenne, Migrations, Éducation, culture, jeunesse et sport). À cette différence près, importante pour la France, qu'elle se réunit en principe dans les locaux du Parlement européen à Strasbourg. C'est d'ailleurs dans cette ville qu'est officiellement lancée la Conférence le 9 mai 2021, qui doit se conclure le même jour un an plus tard au même endroit, au lieu des deux années initialement prévues. Au final, l'assemblée plénière aura tenu 7 séances de deux journées à l'exception de la session inaugurale du 19 juin (22-23 oct., 21-22 janv., 11-12 mars, 25-26 mars, 8-9 avr. et 29-30 avr. 2022). Parallèlement, une fois l'expression des panels connue à l'automne 2021, les groupes de travail se sont réunis 6 fois en fin de semaine, avec des réunions supplémentaires pour certains d'entre eux (22 oct., 17 déc., 21 janv., 11 mars, 25 mars, et 7 avr. 2022). Ce rythme de travail a permis à la Conférence de présenter son rapport final à la date prévue. Il contient 49 recommandations dont le nombre dit assez la diversité, regroupées en 8 thèmes recouvrant largement ceux des groupes de travail : « Changement climatique et environnement » (10 recommandations), « Une économie plus forte, justice sociale et emploi » (6), « L'Union dans le monde » (8),

« Valeurs et droits, état de droit, sécurité » (6), « Transformation numérique » (5), « Démocratie européenne » (5), « Migrations » (5), « Éducation, culture, jeunesse et sport » (4). Chaque recommandation est présentée suivant les objectifs qu'elle poursuit et les mesures (320 au total) qu'elle nécessite.

179. Suites données aux travaux de la Conférence pour l'avenir de l'Europe (2022 - ...). — À n'en pas douter, les suites à donner aux travaux de la Conférence nécessitent comme l'affirme le Parlement européen « des modifications du traité, notamment en ce qui concerne la simplification de l'architecture institutionnelle de l'Union, le renforcement de l'obligation de rendre des comptes et de la transparence dans le processus décisionnel et une nouvelle réflexion sur les compétences de l'Union » (résolution du 4 mai 2022 sur le suivi des conclusions de la conférence sur l'avenir de l'Europe). La présidence française partage cette position comme l'a affirmé le président de la République à l'occasion de la clôture le 9 mai de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Or, le même jour, 13 États membres (Bulgarie, Croatie, Danemark, Estonie, Finlande, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Suède, République tchèque) ont adopté un *non paper* dans lequel ils considèrent qu'au regard du contexte géopolitique européen né de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, l'Union et ses États membres ont d'autres priorités qu'une réforme des traités. En réponse, 6 autres États membres, dont 5 fondateurs (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Luxembourg et Pays-Bas) ont également adopté un *non paper* dans lequel ils estiment que les institutions, et particulièrement le Conseil, doivent se saisir des propositions de la

Conférence. Au besoin, ils proposent la création d'un groupe de travail *ad hoc* au sein du Conseil pour discuter et examiner les propositions institutionnelles. Le Parlement européen dans le prolongement de sa précédente position souligne « qu'il est nécessaire que les traités soient rapidement modifiés afin de permettre à l'Union d'agir plus efficacement à l'occasion de crises futures » et – à côté de la mise en œuvre de la procédure ordinaire de révision – appelle à celle simplifiée prévue à l'article 48, paragraphe 7, du TUE (Résol. du 9 juin 2022 sur la convocation d'une convention pour la révision des traités). Au regard de la profonde division des États membres quant à la pertinence d'une révision des traités, le Conseil européen des 21 et 22 juin 2022 s'est borné à prendre « note des propositions figurant dans le rapport sur les résultats de la conférence soumis aux trois coprésidents ». Il ajoute que le « conférence a été une occasion unique de dialoguer avec les citoyens européens ». 500 d'entre eux ont évalué dans les locaux du Parlement européen à Bruxelles les mesures de suivi des recommandations de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. La perspective de lancer une Convention pour réviser les traités de l'Union a été mentionnée à plusieurs reprises, ainsi que l'activation potentielle de clauses passerelles dans le cadre existant. En tout état de cause, l'horizon prochain d'une révision des traités ne devrait pas intervenir avant 2025, après l'élection du Parlement européen. En attendant, l'histoire juridique de l'Union nous enseigne que le processus de révision des traités est long, complexe, parsemé d'embûches et d'obstacles, certains prévisibles, d'autres non, découlant autant du contexte national, européen qu'international.

INDEX ALPHABÉTIQUE

- Accords externes**, 154, 165
Accords interinstitutionnels, 157
Acquis communautaire, 30
Acquis de Schengen, 62
Acte unique européen (AUE), 1, 3, 8, 11, 24
Actes, 104, 120, 149
Action extérieure, 64, 105, 121, 152, 160, 165, 172
Adhésion, 100, 109, 152
Agence européenne de défense, 167
Amis de la Constitution européenne, 130
Amis de la Présidence, 17, 52
Années européennes, 24, 65
Anniversaire (traités de Rome) – cinquantième (2007), 132, 133 – soixantième (2017), 174
Banque centrale européenne (BCE), 22, 33, 118, 136, 157
Bien-être animal, 172
Brexit, 173
Cadre financier pluriannuel (CFP), 118, 162
Chambres juridictionnelles, 81, 157
Changement climatique, 172
Charte des droits fondamentaux (CDF), 68, 74, 106, 121, 153, 163, 170
Citoyenneté, 15, 16, 31, 104, 154
Clause « frein-accelérateur », 168
Clause de défense mutuelle, 166
Clause de flexibilité, 156, 162
Clause de solidarité, 166
Clauses passerelles, 120, 162
Codécision (procédure), 21, 22, 32, 36, 52, 60, 84
Cohérence (principe), 165, 172
Comité – d'Amato, 134 – Westendorp, 40, 41, 44
Comité des régions, 32, 43, 60, 95, 136, 177
Comité des représentants permanents (COREPER), 32
Comité des Trois Sages (1978), 9
Comité économique et social, 43, 60, 95, 136, 177
Comité politique et de sécurité (COPS), 86
Commission – compétences, 154, 157 – composition, 84, 117 – mandat, 32 – président, 84, 117, 154, 157
Communautarisation, 62, 168
Communauté européenne, 31
Communauté européenne de défense (CED), 19, 41, 88, 94, 123
Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA), 1, 28, 29, 58, 148
Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), 28, 29, 58, 80, 94
Compétences, 150, 153, 156, 171 – adaptation, 156, 162 – coordonnées, 105, 156, 171 – exclusives, 105, 156 – partagées, 105, 156
Compromis de Ioannina, 113, 140, 158
Conférence (Messine), 41
Conférence pour l'avenir de l'Europe, 175 s. – composition, 177 – ouverture, 176, 177 – travaux, 178
Conférences intergouvernementales (CIG) – CIG 1990, 15 s. – CIG 1996, 45 s. – CIG 2000, 71 – CIG 2003-2004, 92, 109 s. – CIG 2007, 135 s. – CIG UEM, 14 s. – CIG UP, 14 s.
Conseil constitutionnel, 26, 57, 123, 142
Conseil de l'Europe, 28, 68
Conseil de l'Union, 157
Conseil de l'Union (Affaires générales), 106, 117, 158, 160
Conseil européen – composition, 84 – institution, 106, 117, 159 – président, 60, 106, 117, 121, 159, 160 – réunion, 83, 159 – rôle, 121, 159, 160
Consommateurs, 7, 61, 156, 172
Constitution européenne, 90, 138 – rapport Herman, 42
Consultation citoyenne, 92, 128, 175, 177
Convention (Droits fondamentaux), 68, 94
Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), 68, 106, 150, 153
Convention européenne, 94 s. – calendrier, 97 – composition, 95 – groupes de travail, 98 – jeunes, 101 – mandat, 97 – méthode, 98 – organisation, 96 – président, 95, 100 – présidium, 95, 99 – secrétariat, 96, 99 – société civile, 101 – travaux, 99
Coopération administrative, 171
Coopération au développement, 33, 160, 165
Coopération avec les pays tiers, 85, 165
Coopération judiciaire, 34, 159, 162, 168
Coopération loyale (Principe), 157
Coopération policière, 34, 162, 168
Coopération structurée permanente, 110, 161, 167
Coopérations renforcées, 53, 73, 85, 161, 168
Cour constitutionnelle de Karlsruhe, 25, 27, 130
Cour de justice, 81, 118, 158, 162 – composition, 81
Cour des comptes, 32, 81
Débat sur l'avenir de l'Europe, 91, 92, 128
Déclaration – Berlin, 133 – Copenhague, 37 – Genscher-Colombo, 9 – Ioannina, 39, 41, 113 – Laeken, 93 – Sibiu, 174 – solennelle sur l'Union européenne (1983), 9
Défense, 34
Détricotage, 107
Différenciation, 53, 62, 63, 161, 166
Droit de retrait, 106, 154, 164, 173
Éducation, formation professionnelle, jeunesse et culture, 33, 171
Égalité (hommes – femmes), 59
Élargissement, 37, 38
Emploi, 51, 53, 61, 105
Énergie, 36, 171
Environnement, 7, 33, 61, 156, 172
Espace, 171
Espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ), 49, 161, 163, 168, 51 62

- Euro** (monnaie unique), 15, 33, 93, 149, 169
- Eurogroupe**, 118, 169
- Eurojust**, 86, 168
- Europol**, 62, 168
- Eurosystème**, 118
- Fédéral** (vocation), 19, 28
- Fiscalité**, 104
- Fonds de cohésion**, 23
- Généralisations futures**, 115
- Haut représentant**
– affaires étrangères et politique de sécurité, 104, 149, 157, 160
– PES, 64
- Hiérarchie des normes**, 36, 58, 120
- Identité nationale**, 150
- Industrie**, 33, 156, 172
- Initiative citoyenne**, 106, 119, 154
- Institut monétaire européen** (IME), 33
- Institut universitaire de Florence**, 103
- Journal officiel de l'Union européenne** (JOUE), 79
- Lettre commune**
– Kohl-Chirac, 49
– Kohl-Mitterrand, 13
- Livre Blanc sur l'avenir de l'Europe**, 174
- Loi européenne**, 104, 120, 149
- Majorité qualifiée**, 60, 66, 72, 83, 111, 117, 150, 158, 162, 164, 170
- Marché intérieur**, 149, 156
- Médiateur européen**, 32, 95
- Mesures restrictives**, 165
- Mini-traité**, 129
- Ministre des Affaires étrangères de l'Union**, 104, 121, 149
- Missions** (de Petersberg), 64
- Non discrimination** (principe), 59, 172
- Non paper**, 18, 19, 28, 179
- Opting out**, 19, 23, 153, 163
- Organisation du traité de l'Atlantique Nord** (OTAN), 64, 166
- Parlement européen**, 9 s., 19, 21, 84 s.
– composition, 60, 84, 117, 135, 157
- Parlementarisation**, 32, 84, 117
- Parlements nationaux**, 32, 60, 95, 105, 118 à 120, 150, 155
- Parquet européen**, 73, 161, 168
- Partis politiques européens**, 31, 84
- Personnalité juridique** (Union), 30, 105, 116, 138
- Pillier**, 19, 29, 62, 116
- Plan B**, 127
- Plan D**, 127
- Plans Fouchet**, 28
- Politique commerciale commune**, 85, 105, 156, 160, 165
- Politique de cohésion**, 7, 33, 170
- Politique de sécurité et de défense commune** (PSCD), 105, 163, 166
- Politique étrangère et de sécurité commune** (PESC), 15, 16, 21, 34, 64, 85, 105, 159, 161, 165
- Politique européenne de sécurité et de défense** (PESD), 64, 105, 166
- Politique européenne de voisinage** (PEV), 160
- Politique sociale**, 19, 23, 51, 170
- Polycrises**, 174
- Pondération**, 60, 66, 70, 74
- Primauté** (principe), 105, 150
- Principe de coopération loyale**, 157
- Procédure budgétaire**, 110, 154
- Procédure législative ordinaire**, 104, 120, 154, 162, 171
- Procédure législative spéciale**, 120, 154, 162
- Projet Pénélope**, 72
- Protection civile**, 36, 156, 171
- Protection des intérêts financier**, 61
- Rapport**
– Braibant, 92
– Delors, 12
– Gonzalez, 173
– institut Universitaire européen, 72
– Quermonne, 67
– Spinelli, 10, 42
– Tindemans, 8
– Trois Sages (1978), 9
– Trois Sages (1999), 67
- Ratification**, 14, 77, 162
– France, 26, 57, 78, 142
– traité constitutionnel, 122, 123, 124, 125, 125, 127, 128, 130
– traité de Lisbonne, 143, 144, 145, 146, 147
– traité de Maastricht, 25, 26, 27
– traité de Nice, 76, 77, 78
– traité d'Amsterdam, 55, 56
- Recherche & Développement**, 16, 172
- Reconnaissance mutuelle** (principe), 168
- Recours en annulation**, 118
- Recours en manquement**, 118
- Referendum**
– Danemark, 25, 27, 163
– France, 26, 123
– Irlande, 25, 76, 77, 144, 145, 146
– Pays-Bas, 124
- Régions ultrapériphériques** (RUP), 62, 161
- Règlements délégués**, 104, 120, 154
- Religions**, 101
- Reliquat d'Amsterdam**, 69, 80, 82, 83, 112
- Rendez-vous** (clause), 36, 45, 65, 87, 91
- Réseaux transeuropéens**, 33
- Ressources propres**, 118
- Révision ordinaire des traités**, 162
- Révision simplifiée**, 118, 162
- Salle des Horaces et des Curiaces**, 114
- Santé publique**, 16, 33, 61, 172
- Sécurité nationale**, 150
- Sécurité sociale**, 170
- Services d'intérêt économique général** (SIEG), 60, 170
- Services européen de l'action extérieure** (SEAE), 121, 154
- Signature**
– Traité constitutionnel, 114
– Traité de Lisbonne, 141
– Traité de Maastricht, 23
– Traité de Nice, 75
– Traité d'Amsterdam, 55
- Simplification**, 58, 103, 115
- Société civile**, 101
- Sommet de Paris** (1972), 7
- Spitzenkandidaten**, 174
- Sport**, 171
- Subsidiarité** (principe), 16, 33, 93, 105, 155, 199
- Symboles de l'Union**, 104, 114, 149
- Tourisme**, 36, 156, 171
- Traité de Lisbonne**, 131 et s.
- Traité de Maastricht**, 5 et s.
- Traité de Nice**, 66 et s.
- Traité d'Amsterdam**, 37 et s.
- Traité simplifié**, 136
- Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance** (TSCG), 173
- Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne** (TFUE), 134, 148
- Traité-constitutionnel**, 89 et s.
- Tribunal de la fonction publique**, 81
- Tribunal et Tribunal de Première instance**, 81, 118, 157
- Unanimité**, 32, 57, 83, 104, 108, 113, 142, 162
- Union de l'Europe Occidentale** (UEO), 36, 64, 86, 166
- Union douanière**, 6, 156
- Union économique et monétaire** (UEM), 4, 6, 12, 15, 33, 149
- Union politique**, 13
- Valeurs de l'Union**, 102, 152
– affirmation, 59
– sanctions, 83, 152
- Visas, asile et immigration**, 16, 34, 61, 168