

## Jean-Victor Louis, Les projets de constitution dans l'histoire de la construction européenne

**Légende:** Dans une contribution à l'ouvrage La Constitution de l'Europe, édité en 2002 par l'Université Libre de Bruxelles, le professeur Jean-Victor Louis analyse l'apport du Parlement européen à la constitutionnalisation des traités instituant les Communautés européennes et l'Union européenne.

**Source:** La Constitution de l'Europe, Édité par Paul Margette. Institut d'études européennes. 2ème éd. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2002. 215 p. ISBN 2-8004-1279-8. (Études européennes).

**Copyright:** (c) Jean-Victor Louis

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/jean\\_victor\\_louis\\_les\\_projets\\_de\\_constitution\\_dans\\_l\\_histoire\\_de\\_la\\_construction\\_europeenne-fr-9c6f8e30-ce6a-4102-9ae1-a6e9e7986cef.html](http://www.cvce.eu/obj/jean_victor_louis_les_projets_de_constitution_dans_l_histoire_de_la_construction_europeenne-fr-9c6f8e30-ce6a-4102-9ae1-a6e9e7986cef.html)

**Date de dernière mise à jour:** 04/09/2012

## Les projets de constitution dans l'histoire de la construction européenne

Jean-Victor LOUIS

### 1. Introduction

#### a. Délimitation du sujet

L'objet de la présente contribution est d'analyser l'apport du Parlement européen à la constitutionnalisation des traités instituant les Communautés européennes et l'Union européenne, afin d'en dégager des enseignements pour la réflexion en cours en ce qui concerne les développements institutionnels de l'Union.

Il sera, dès lors, essentiellement question dans ce rapport, des projets Spinelli (1984) et Herman (1994) élaborés au sein du Parlement européen. Toutefois, il convient de situer ces projets par rapport à une première tentative, avortée, de donner une constitution à ce qui était alors, l'Europe des Six : le projet de Communauté politique adopté en 1953 par l'Assemblée *ad hoc*<sup>1</sup>. Ce dernier, élaboré, contrairement aux projets qui feront l'objet de l'analyse, sur mandat des gouvernements des Six et fondé sur l'article 38 du traité de la Communauté européenne de défense (CED) avant l'entrée en vigueur de celui-ci, suivra le sort de ce traité, signé mais écarté *sine die* par l'Assemblée nationale française. Ce projet est sans doute plus proche d'une constitution classique que les projets ultérieurs du Parlement européen. Il prévoyait la création d'un Parlement à deux chambres, l'une, la Chambre des peuples, élue au suffrage universel, l'autre, un Sénat, désigné par les parlements nationaux. Les lois devraient être votées à la majorité simple dans les deux chambres. Un Conseil exécutif européen, serait institué. Son président serait élu par le Sénat, et choisirait lui-même les membres du Conseil. Un Conseil des ministres nationaux devrait harmoniser l'action du Conseil exécutif avec celle des gouvernements nationaux. La Cour de la Communauté devrait régler les différends et examiner la validité des décisions des Conseils, et le Comité économique et social fournirait des avis aux Chambres et au Conseil exécutif<sup>2</sup>. Le schéma empruntait des traits au seul traité communautaire existant à l'époque : le traité instituant la CECA, notamment en ce qui concerne la coordination nécessaire entre l'Exécutif, doté de pouvoirs importants et les gouvernements (Conseil des ministres) alors que cette coordination n'avait été jugée indispensable, pour la CECA, qu'en raison du caractère sectoriel de cette Communauté. Plus proche d'une structure fédérale « classique » apparaît la création proposée de deux chambres, mais le Sénat n'était pas conçu comme l'émanation des Etats de la Communauté politique européenne (CPE), mais de leurs parlements. On sait que la revendication de la création d'un Sénat (pour certains, il devrait être représentatif des régions) revient périodiquement dans les propositions de réforme de la constitution de l'Union, jusqu'à présent, sans succès. La présence d'un Conseil des ministres apparaissait, à l'époque, comme une concession tactique à l'élément intergouvernemental mais pouvait aussi être considérée comme l'expression de ce que la Communauté reposait sur une double légitimité, celle des Etats et celle des peuples, une constante du phénomène communautaire.

Les projets élaborés par le Parlement européen se distinguent de ceux adoptés par un des groupes politiques du Parlement européen (voir le projet Luster pour le Groupe démocrate chrétien<sup>3</sup>) ou émanant d'initiatives privées (tels celui de l'European Policy Forum, de Londres ou le projet de la Fondation Bertelsmann, par exemple) en ce qu'ils n'ont pas fait l'objet de débats et d'une tentative de synthèse, entre des forces politiques antagonistes.

#### b. Pertinence du sujet

Les projets du Parlement européen n'ont pas eu de suite formelle alors que les conférences intergouvernementales (CIG) ont abouti à des progrès significatifs. L'Acte unique de 1986, le traité de Maastricht de 1992 et celui d'Amsterdam de 1999 ont été à l'origine de réalisations importantes : l'achèvement du marché intérieur, l'Union économique et monétaire, la démocratisation du processus décisionnel, l'élargissement du domaine du vote majoritaire, etc. Faut-il en conclure à la supériorité définitive de la méthode « incrémentaliste » et rejeter comme utopique toute volonté d'élaborer un texte d'ensemble ? Les projets du Parlement seraient-ils par nature voués à l'échec ? Des auteurs font l'éloge de la procédure intergouvernementale de négociation pour la révision des traités. C'est le point de vue de Martin

Westlake qui souligne que les CIG n'ont jamais échoué, en ce sens que leurs résultats ont toujours été approuvés par la totalité des Etats membres, malgré quelques incidents de parcours. La raison de ces succès résiderait dans le fait que chaque Etat pouvait déposer des amendements, ce qui les multipliait et provoquait la nécessité de « paquets » d'ensemble complexes, les chefs de gouvernement s'impliquant pleinement dans la négociation, dont l'issue, considérée comme un tout devait nécessairement être positive <sup>4</sup>. D'ailleurs, qui avait donné mandat au Parlement européen de rédiger une constitution ? Quelle est, en d'autres termes, la légitimité du Parlement européen pour s'ériger en pré-constituant ? Ainsi, Paul Magnette cite-t-il apparemment *cum amore*, les propos de Blandine Kriegel qui considère comme imprudents « ... ceux qui s'efforcent d'élaborer une constitution de l'Europe unie, sans se soucier d'être déclarés constituants, qui en appellent à un peuple et à des citoyens européens sans se demander si les intéressés se reconnaissent dans ces appellations, qui bradent en somme notre culture politique » <sup>5</sup>. En outre, est-il utile d'ajouter un texte à tous ceux qui existent <sup>6</sup>. En d'autres termes, seul un texte qui se substituerait à l'ensemble des textes de droit primaire n'aurait-il pas le résultat voulu de clarification ?

A ces appréciations et à ces critiques, on peut opposer que les incontestables progrès accomplis par la voie des conférences intergouvernementales l'ont été au prix d'une rupture par le traité de Maastricht, de l'ordre juridique communautaire <sup>7</sup>, et du développement anarchique de textes sans vision d'ensemble, rendant les traités plus complexes et aussi plus éloignés du citoyen <sup>8</sup>. Tout pas en avant, pour significatif qu'il soit, s'accompagne de l'adoption de régimes dérogatoires et les compromis intervenus sont le plus souvent insatisfaisants. En outre, il est peu contestable que sans le projet Spinelli, il n'y aurait pas eu d'Acte unique. Les conclusions du Conseil européen réuni à Fontainebleau les 25 et 26 juin 1984, sous la présidence de François Mitterrand, qui s'était déclaré favorable à l'orientation du projet <sup>9</sup>, et la désignation du comité Dooge ne peuvent se comprendre si l'on néglige l'initiative du Parlement. L'échec relatif d'Amsterdam ou, en tous cas, son caractère incomplet du point de vue institutionnel en vue de la préparation à l'élargissement, s'explique, au moins partiellement, par le sort réservé par l'Assemblée au projet Herman. L'absence de conviction forte du Parlement européen, échaudé par le refus des Etats membres de procéder à un renforcement institutionnel à l'occasion de l'élargissement aux Etats de l'AELE, a fourni un alibi aux partisans du *statu quo*. Cela ne veut pas dire que le Parlement n'ait pas eu d'influence sur la négociation. Richard Corbett insiste, dans un récent ouvrage <sup>10</sup>, sur la constance avec laquelle le Parlement européen revendiquait l'accroissement des compétences de la Communauté en accord avec le principe de subsidiarité, une procédure de décision plus efficace, en particulier par l'extension du domaine de la majorité qualifiée, et un contrôle démocratique plus grand par l'extension des pouvoirs du Parlement européen.

On sait que le Parlement européen n'a pas approuvé le projet de constitution présenté au nom de la commission institutionnelle, par son rapporteur Fernand Herman. Il est intéressant de comparer à cet égard le projet de résolution (A3-0031/94 du 27 janvier 1984) avec le texte voté par l'assemblée plénière (n°179 .622 du 10 février 1984). Le Parlement européen « prend acte avec satisfaction des travaux de la commission institutionnelle ayant abouti à un projet de constitution ci-joint en annexe » et de prévoir une procédure extrêmement complexe pour la suite des travaux à effectuer au cours de la prochaine législature. Au lendemain de ce vote, le groupe Arc-en-ciel notait que le Parlement était tombé en panne et, avec lui la démocratie <sup>11</sup>. « Une Assemblée sceptique, souvent négative », titrait *l'Agence Europe* du 10 février 1994. Bien avant cette date, Biagio De Giovanni s'interrogeait, citant Karl Marx : le projet serait-il destiné à la « critique rageuse des souris ? » <sup>12</sup>. Dans un récent article, le professeur Pernice condamne le plus sûrement le projet Herman en indiquant que : « Après sa proposition de constitution de 1984, sous l'appellation de projet de traité de l'Union européenne (rapport Spinelli), le Parlement abandonna cette approche » <sup>13</sup>. Ainsi sont ignorés plus de trois ans de travaux du Parlement européen sous la houlette successive de MM. Colombo, Oreja et Herman. Le Parlement européen fera la même chose dans sa résolution du 19 novembre 1997 sur le traité d'Amsterdam <sup>14</sup> où il ne se réfère qu'au projet Spinelli.

Même s'il paraît vrai que le projet Spinelli n'ait pas comme tel fait l'objet de délibérations du Conseil européen, de nombreuses suggestions formulées dans ces projets ont été réalisées par les révisions successives des traités et souvent des délégations reprenaient à leur compte, parfois sans succès, des idées puisées dans ces travaux du Parlement.

Enfin, la prétention de remplacer en un seul exercice des textes résultant de trente à quarante ans de

constitutionnalisation progressive était une tâche impossible et risquée pour l'acquis communautaire. Il paraissait plus sage au Parlement de proposer des méthodes pour modifier de façon efficace et démocratique et sans précipitation inconsidérée des dispositions dont la nature constitutionnelle était parfois contestable.

On examinera successivement la motivation et les circonstances des deux initiatives, les traits qu'elles ont en commun, et les nuances, en ce qui concerne la procédure, la méthode et le contenu, ainsi que les suites contrastées qu'elles ont connues et l'on s'interrogera sur l'avenir de la méthode constitutionnelle.

## 2. Motivations et circonstances

Il est impossible d'apprécier les deux projets et de porter sur eux un quelconque jugement, si l'on néglige l'importance des différences de contexte entre l'un et l'autre. Le projet Spinelli est antérieur à l'Acte unique et au traité de Maastricht. Il a été conçu à un moment de stagnation de la Communauté européenne. Le projet Herman a été élaboré parallèlement aux réflexions que le Parlement entamait au sujet de la préparation de la conférence intergouvernementale en vue de la révision programmée par le traité de Maastricht pour 1996, mais l'Acte unique et ce dernier traité constituaient un acquis non négligeable.

Spinelli était inspiré par sa conviction profonde de l'incapacité de la méthode intergouvernementale à régler les problèmes de la Communauté européenne. Il indique, dans l'exposé des motifs d'une résolution de l'été 1983, que « cette méthode qui a rendu impossible toute recherche politique d'une position commune et accentué la myopie nationaliste paralysante de tous les négociateurs a pour conséquence inévitable que les propositions initiales ont été finalement édulcorées, pour devenir des compromis insignifiants qui ont été finalement abandonnés »<sup>15</sup>. Cette expérience n'a pas été acquise par Spinelli lors de procédures de révision des traités, les exemples en étaient rares à l'époque (fusion des exécutifs, traités budgétaires, essentiellement) mais dans la vie courante de la Communauté et, en particulier, dans les « péripéties des conflits budgétaires »<sup>16</sup> et du premier rejet du budget par le Parlement européen, le 14 décembre 1979, ouvrant une crise de six mois<sup>17</sup>. Il ne faut pas oublier que Spinelli avait été rapporteur général du budget au temps de l'action revendicative de Madame Thatcher (« *I want my money back* ») et que les différends entre États allaient bien au-delà de la question budgétaire<sup>18</sup>. Les interminables discussions autour du projet de déclaration Genscher-Colombo de 1981 à 1983, qui ont abouti à un texte édulcoré (voir la déclaration solennelle de Stuttgart du 19 juin 1983) confirmaient la vision de Spinelli<sup>19</sup> et de ses amis réunis au sein du groupe « Crocodile », convaincus, dans leur majorité, que le « retour au traité » n'était pas possible, pour les raisons mêmes qui ont fait que celui-ci n'avait pas été respecté.

Comme le remarque Richard Corbett, Spinelli s'est attaché à trouver un accord politique entre les divers groupes politiques, comme substitut aux compromis diplomatiques<sup>20</sup>. Fernand Herman n'a apparemment pas réussi à rapprocher les vues des deux grands groupes politiques sur le projet adopté par la Commission institutionnelle. Le Groupe du parti des socialistes européens ne souhaitait apparemment pas donner une prime au Parti populaire européen (PPE) avant les élections de 1994, alors que ce groupe démocrate chrétien avait fait bloc autour du projet. Pour certains députés, le projet était trop timide, pour d'autres, il portait des atteintes inadmissibles à la souveraineté nationale. Il est intéressant de constater que Richard Corbett, dans sa contribution déjà citée au livre de John Pinder, se borne à mentionner le rapport Herman en six lignes, sans citer le nom du rapporteur (pas plus que ceux de ses prédécesseurs, Colombo et Oreja).

Toutefois, les deux initiatives s'inspirent de la même philosophie : par un nouvel instrument juridique qui se superposerait aux traités sans se substituer à ceux-ci, donner à l'Union, en se fondant sur l'acquis institutionnel et en particulier, jurisprudentiel, de la Communauté, les moyens de se développer en vue de constituer une entité politique de type nouveau.

Parce que le projet dit « Herman » a été moins étudié, il est peut-être intéressant de reprendre certains éléments de sa motivation. Ainsi, la résolution Colombo sur les bases constitutionnelles de l'Union européenne<sup>21</sup> note-t-elle que l'Acte unique constitue « un pas en avant inadéquat et insuffisant ». Intervenant après la conclusion du traité de Maastricht, Marcelino Oreja lui fait écho en soulignant que « Maastricht n'est pas la réponse aux problèmes actuels : politiques, économiques, écologiques et culturels ». Il note encore : « On a besoin de quelque chose de différent : rationaliser le système institutionnel dans son

ensemble, le rendre transparent, le fonder sur les règles essentielles de la démocratie »<sup>22</sup>. Mais dans le même ouvrage, Oreja laisse percer son scepticisme : « Quand nous parlons de constitution, nous le faisons de manière impropre parce que celle-ci exigerait un pouvoir constituant, un peuple européen, un référendum, une structure fédérale, en somme des conditions qui aujourd'hui, n'existent pas et il n'est pas prévisible qu'elles existeront dans les prochaines années »<sup>23</sup>. Le moins que l'on puisse dire, c'est que le Parlement n'affiche pas ainsi, par la voix de son rapporteur, une conviction très forte.

Ces propos du deuxième rapporteur du projet, qui allait être ensuite confié au député belge Fernand Herman, contrastent avec les vues de celui-ci. A cet égard, l'exposé des motifs (partie B) du projet de résolution déjà cité, est particulièrement intéressant. Le rapporteur veut convaincre de la nécessité de rédiger un texte constitutionnel. Après avoir constaté la « réussite partielle » du programme 1992, le rapporteur se prononce en faveur d'une constitution plutôt que d'un nouveau traité : il faut « adapter le vocabulaire aux faits et les textes à la réalité » et de citer les raisons politiques, juridiques et éthiques qui plaident en faveur d'une constitution maintenant. Le passage mériterait d'être cité dans sa totalité. Sur le plan *politique*, le rapporteur cite la nécessité de répondre aux insuffisances de Maastricht par une stratégie alternative, de donner un cadre de référence permettant l'adaptation des règles au contexte nouveau, de constituer un pôle de stabilité en Europe, de faire fonctionner une Communauté élargie par des règles capables de gérer un système de droit, économique et politique, grâce à des règles constitutionnelles qui seraient distinguées des règles d'un autre rang et de donner à l'Europe les moyens de contribuer par sa cohérence, à l'établissement d'un nouvel ordre international. Parmi les raisons *juridiques*, l'auteur du projet signale la dispersion du droit primaire dans des textes qui n'ont pas tous un caractère constitutionnel, la complexité accrue créée par le traité de Maastricht, la nécessité de clarté en vue de l'élargissement qui rend indispensable une adaptation des traités sans compromettre les principes et l'impératif d'unifier les traités et les communautés. Au plan *éthique*, Fernand Herman évoque la réaction contre une centralisation excessive. Nous pensons que cette motivation reste très actuelle.

### 3. Analyse des projets

Les deux projets préconisent une procédure qui s'écarte de la procédure intergouvernementale de révision en donnant l'initiative au Parlement et en mettant l'accent sur le rôle des parlements nationaux et de la société civile. Le projet Spinelli, qui, dans un premier temps, entendait, en quelque sorte, « court-circuiter » les gouvernements en adressant directement le texte pour approbation aux parlements nationaux, a ensuite ajouté les gouvernements parmi les destinataires du projet et la résolution du 14 février 1984 amenda la formule en prévoyant un dialogue avec les parlements nationaux et la possibilité pour le Parlement nouvellement élu de tenir compte des observations pour amender le projet.

La résolution relative au projet Herman prévoyait que celui-ci serait soumis à une conférence intergouvernementale, après la réunion d'une « convention européenne » (Parlement européen et parlements nationaux) qui aurait élaboré des lignes directrices pour une constitution européenne, la convocation d'un comité des sages et d'une conférence interinstitutionnelle. Le résultat de la CIG serait soumis aux Etats pour ratification. Le traité-constitution<sup>24</sup> entrerait en vigueur lorsque la majorité des Etats, représentant les quatre cinquièmes de la population l'auraient ratifié.

Le projet Spinelli, dans son célèbre article 82, ne prévoyait pas un tel automatisme. Lorsque la majorité des Etats représentant les deux tiers de la population auraient ratifié le projet, les représentants de ces Etats pourraient mettre le traité en vigueur mais ce n'était là qu'une option parmi d'autres.

Les deux projets déterminent de façon quasi identique les rapports entre le nouveau texte et les traités existants. Le projet Spinelli prévoyait que le traité « n'amenderait pas les traités et accords existants, mais créerait un ensemble politique nouveau, conçu pour intégrer toutes les réalisations juridiques, politiques et économiques de la Communauté et des autres structures paracommunautaires, en les développant par la suite, selon les méthodes propres à l'Union »<sup>25</sup>. Il ne faut toutefois pas prendre la formule au pied de la lettre. Comme le souligne Jean-Paul Jacqué, dans son introduction au commentaire du projet : « Le traité n'amende pas les traités antérieurs, mais repart sur une base nouvelle et crée une nouvelle entité » mais il y a des dispositions qui remplacent ou modifient les dispositions anciennes ; « La forme est nouvelle, le contenu

reste, en partie, ancien »<sup>26</sup>. A cet égard, au système prévu par l'article 7 du projet Spinelli (intitulé « acquis communautaire ») correspond assez largement l'article 8 (« attribution des compétences ») du projet Herman : ont rang constitutionnel les dispositions relatives aux buts des Communautés et au champ d'application des traités : les autres peuvent être modifiées par des lois organiques<sup>27</sup>. On a écrit que le projet Herman faisait preuve de « réalisme » et qu'il était plus préoccupé d'encadrer et de consolider l'acquis que de relancer l'Union et l'on a souligné, en termes quelque peu énigmatiques, son « manque relatif de progrès substantiel » (*sic*)<sup>28</sup>. La non-communautarisation du troisième pilier est citée en exemple de cette caractéristique du projet. C'est se méprendre sur la nature de l'exercice et sa portée : le projet ne s'occupait pas des politiques de l'Union. Il se bornait à donner les moyens pour les modifier et les approfondir<sup>29</sup>. Il n'est pas douteux que le projet Herman avait tenté de prendre en compte l'expérience du projet antérieur, ce qui explique certaines différences entre les textes, mais il est vain d'opposer les deux projets.

Tous deux s'inspirent d'une approche fédérale et se fondent sur les droits des citoyens.

Aucun des projets ne prétend bâtir une structure étatique ni même détenir la clé du devenir de l'Union européenne.

Les différences entre les deux projets sont limitées mais significatives. Ainsi, le projet Herman propose une formule autonome de révision de la Constitution (lois constitutionnelles) et comporte un catalogue de droits fondamentaux. Le projet Spinelli contient une procédure souple pour le passage de la coopération à l'action commune et s'attache davantage à la question des rapports entre compétences nationales et compétences communautaires.

#### 4. Les suites des deux projets

Le relevé a été fait des propositions du projet Spinelli qui ont été reprises dans la constitution communautaire, lors des révisions successives<sup>30</sup> ou qui sont encore au cœur du débat institutionnel. Ainsi, le principe de subsidiarité, invoqué pour la première fois par la Commission, dans son rapport sur l'Union européenne, a-t-il fait son chemin, par le projet Spinelli vers le traité de Maastricht. L'on sait quel argument a représenté pour les Etats qui étaient les plus ardents partisans dudit principe, le fait que celui-ci se trouvait consacré par le Parlement européen. La procédure de coopération de l'Acte unique est la résultante de la procédure de co-décision du projet Spinelli et a constitué, à son tour, un laboratoire pour la procédure de co-décision instaurée par le traité de Maastricht et revue par celui d'Amsterdam. Les nouveaux secteurs de compétence du traité de Maastricht correspondent aux nouvelles politiques préconisées dans le projet de 1984, en vue de faire face aux délits de la société. La possibilité de sanction contre les Etats membres en cas de violation grave et persistante des principes démocratiques et des droits fondamentaux (comparez les articles 4 et 44 du projet de 1984 avec l'article 7, ex-article F 1, du traité d'Amsterdam), a été proposée pour la première fois dans le projet Spinelli. La volonté globalisante que l'on discerne dans le projet du Parlement européen a été aussi au cœur de la négociation du traité de Maastricht, avec les limites que l'on sait. Ainsi, le projet Spinelli entendait-il intégrer le système monétaire européen (article 52) dans le traité et le traité de Maastricht a-t-il fait de l'Union économique et monétaire, un titre du traité instituant la Communauté européenne.

De même, le mécanisme des passerelles, prévu dans le traité de Maastricht, et repris dans le traité d'Amsterdam, entre la coopération au titre du troisième pilier et le traité communautaire, est-il présent dans le projet de 1984 entre la coopération et l'« action commune », c'est-à-dire l'action communautaire.

Dans la mesure où le projet Herman reprend lui aussi des idées du projet antérieur, il a pu contribuer à leur prise en considération et des suggestions du rapport Herman ont fait leur chemin jusque dans le rapport Dehaene<sup>31</sup>. On peut citer à cet égard, l'idée de double majorité au sein du Conseil, comme l'une des formules possibles de pondération des voix et la distinction entre dispositions constitutionnelles et dispositions modifiables par une procédure simplifiée.

#### 5. La validité de la réflexion constitutionnelle

L'examen des projets antérieurs pourrait laisser un goût amer. Si de nombreuses dispositions des projets ont fait leur chemin dans les traités adoptés selon la procédure intergouvernementale, les projets comme tels n'ont pas abouti. Certes, l'intérêt de rédiger un texte est de faire passer le projet du stade d'une rhétorique floue à la réalité et à la nécessaire cohérence de dispositions concrètes sur lesquelles un consensus est recherché. Celui-ci n'est cependant pas aisément réalisable au-delà, et parfois même, à l'intérieur du Parlement européen, comme l'expérience du projet Herman et d'autres événements plus récents le démontrent. La formule de Jean Monnet sur la politique qui n'est pas l'art du possible mais celui de faire en sorte que le nécessaire soit possible, implique qu'il y ait une vue commune sur ce qui est nécessaire, c'est-à-dire les objectifs de l'Union européenne. Or, cette vue commune est loin d'exister. Et, cependant, l'essentiel des raisons qui ont motivé les projets de 1984 et de 1994, subsistent. La plupart trouvent même une justification plus grande à la veille d'un élargissement de l'Union, sans précédent par son ampleur et les difficultés qu'il implique et compte tenu de la mise en œuvre de l'Union économique et monétaire.

C'est d'un pacte constitutionnel qu'il est aujourd'hui question. Plus que jamais se fait sentir la nécessité d'un texte « rédigé en termes explicites, clairs et solennels »<sup>32</sup>. Comme le projet Herman le suggérait, il est impératif que le texte de ce pacte comporte la charte des droits fondamentaux, dont le Conseil européen, réuni à Cologne, en juin 1999, a pris l'initiative, ainsi que les objectifs, les principes directeurs et l'organisation de l'Union.

L'opposition entre une stratégie progressive (« *incremental* ») et une stratégie constitutionnelle, si elle a vraiment été une réelle option, apparaît aujourd'hui comme dépassée par la force de la nécessité et le caractère impérieux des échéances devant lesquelles se trouve l'Union, comme celle qui distingue entre une révision purement institutionnelle et une révision des politiques. Pour améliorer celles-ci, un meilleur cadre institutionnel est indispensable et, pour sa part, la stratégie constitutionnelle s'impose en raison des domaines de compétences de plus en plus importants confiés à l'Union.

Le mérite des projets du Parlement européen était précisément de ne pas prétendre décrire l'état définitif de la construction européenne mais de prévoir un cadre évolutif, soumis à une orientation et à des principes directeurs et permettant de progresser<sup>33</sup>. Il ne s'agit pas de préparer un document « qui grave les structures de l'Union sur des tables de pierre pour l'éternité »<sup>34</sup> mais de permettre son adaptation aux situations nouvelles.

Cette approche reste d'une grande actualité. Pour réussir, elle suppose un accord sur les objectifs de la construction européenne, une confiance des Etats dans les institutions et l'adhésion des citoyens.

La nécessité d'une telle approche est toutefois niée par ceux pour qui l'Union paraît évoluer plutôt comme un pouvoir régulateur que comme un système politique communautaire. Est-il possible de conclure à une telle évolution en présence des tâches confiées à l'Union dans les domaines des deuxième et troisième piliers ? Comme l'écrit Romano Prodi, dans un récent éditorial relatif, en particulier, à l'espace de liberté, de sécurité et de justice : c'est un projet politique qui est en cours de construction. Ce projet a besoin d'une assise conforme aux exigences de l'Etat de droit et de la démocratie<sup>35</sup>.

Quel modèle préconiser ? Un modèle parlementaire classique ? Déjà certains, tels M. Moscovici<sup>36</sup>, mettent en garde contre une évolution des règles et des pratiques ou ils discernent un excès de parlementarisme, ou un modèle qui conserve encore des traits originaux, dus à la conception spécifique du rôle de la Commission et de ses rapports avec le Conseil ?

Y a-t-il quelque avenir pour le modèle de double légitimité : peuples/Etats, commun aux projets du Parlement comme à toute l'histoire de la Communauté ?

Faut-il cantonner de plus en plus le Conseil dans son rôle de seconde chambre (Sénat) ou admet-on la perpétuation d'un Exécutif à deux têtes ? Si l'on s'écarte de ce dernier modèle, qui, de la Commission ou du Conseil européen, doit être l'Exécutif collégial ? On sait que le projet élaboré sous la présidence de notre éminent collègue, le professeur Quermonne a choisi, quoique le Conseil européen, avec son président permanent, désigné par ses pairs, ne disposant pas de pouvoirs propres à un régime présidentiel, tel que le

propose le rapport élaboré sous l'égide du Commissariat général du plan, apparaisse plus comme un chef d'Etat collégial que comme un véritable gouvernement.

Tant que l'Union européenne ne disposera pas du cadre conceptuel que constitue un pacte constitutionnel, on pourra penser avec Tommaso Padoa-Schioppa, que l'on est « en deçà du point de non-retour, c'est-à-dire du point à partir duquel l'achèvement apparaît comme la suite naturelle – mais ni certaine, ni inéluctable – du cours des événements »<sup>37</sup>.

D'une part, l'élaboration d'un texte fondateur, doté d'une certaine permanence, tout eu étant susceptible de s'adapter sans heurts à l'évolution d'une *polity* dont on se refuse même à indiquer les limites géographiques, est un exercice auquel il est très difficile de se livrer. D'autre part, il devient de plus en plus évident que l'Union a besoin de voir définis clairement ses objectifs, ses principes fondamentaux, les droits de ses citoyens, les rapports entre compétences communautaires et nationales, les relations entre les institutions et les conditions efficaces et démocratiques dans lesquelles doivent être modifiés cet ensemble de règles et les traités eux-mêmes.

Tout cela ressemble assez à ce qu'avaient voulu faire les projets Spinelli et Herman.

## 6. La résurgence du débat constitutionnel

En 1999, ce n'est pas cette fois une initiative du Parlement européen qui a relancé le débat constitutionnel mais deux événements d'ampleur différente : la décision prise par le Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999, de confier à une « enceinte » (« *body* ») l'élaboration d'une charte des droits fondamentaux et, plus discrètement, le rapport sur les implications institutionnelles de l'élargissement présenté à la Commission le 18 octobre 1999, par un comité composé de MM. J.-L. Dehaene, R. von Weizsäcker et D. Simon (rapport Dehaene).

L'initiative prise par le Conseil européen de Cologne, complétée par la décision du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre, sur la composition de l'« enceinte », qui devait s'auto-qualifier de convention, est, à l'évidence, par sa portée un geste préparatoire à l'adoption d'une constitution dont une telle charte doit être un des éléments constitutifs majeurs<sup>38</sup>. De plus, par le recours à la méthode de la convention, une alternative était proposée à celle de la conférence intergouvernementale pour progresser dans la voie de la constitutionnalisation des traités.

Le rapport Dehaene, pas plus que les conclusions de Cologne et de Tampere n'évoquaient la notion de constitution mais la suggestion modeste de mettre en chantier la réorganisation des traités, en vue principalement de rendre les textes plus accessibles au citoyen, ne pouvait se concevoir que dans l'optique de l'élaboration future d'une constitution, même si le mandat confié par la Commission à l'Institut universitaire européen de Florence, à la suite de ce rapport, précisait que l'exercice devait se faire à droit constant. La tâche était double : examiner la faisabilité d'une réorganisation des traités et soumettre à examen leurs procédures de modification, pour éviter le recours obligé à la conférence intergouvernementale, dont les succès ne doivent pas faire oublier les limites signalées plus haut. En cela, l'exercice d'élaboration de la charte et le rapport Dehaene étaient complémentaires. S'expliquent ainsi les réticences qui ont accompagné la décision de s'engager dans ces deux voies. Certains pays n'ont consenti à l'adoption de la charte que si elle n'avait pas de portée juridique et ont marqué de nettes réserves à l'égard de l'exercice de réorganisation en vue d'une simplification des traités, mais surtout le risque d'atteinte portée au sacro-saint principe d'unanimité pour la révision des traités. L'échec du référendum organisé en Irlande pour l'approbation du traité de Nice est pourtant là pour rappeler, comme en 1992, le résultat négatif du référendum danois sur le traité de Maastricht, que les citoyens n'approuvent pas automatiquement les traités qui sont le fruit de compromis laborieux rendus nécessaires par la règle de l'unanimité pour l'adoption des amendements aux traités de base.

Comme on le sait, la charte a été promulguée à Nice mais son statut – déclaration politique ou texte juridique – a été reporté à la réforme de 2004.

Le groupe désigné par le Centre Robert Schuman de l'IUE de Florence a remis deux rapports, l'un portant sur « Un traité fondamental pour l'Union européenne », qui propose l'adoption d'un traité se substituant à celui sur l'Union européenne, et un autre qui a pour titre « Réformer les procédures de révision des traités », qui émet diverses hypothèses en vue de maintenir l'adaptabilité des dispositions du droit primaire dans une Union à vingt-sept ou trente Etats <sup>39</sup>. Indépendamment des pistes de réflexion contenues dans le second rapport en ce qui concerne les procédures de révision. Le travail du Centre Robert Schuman présente le mérite de proposer le texte d'un traité unique contenant les dispositions jugées fondamentales, c'est-à-dire, pour la plupart d'entre elles, constitutionnelles <sup>40</sup>. Le projet de traité fondamental n'est pas à prendre ou à laisser et ne pouvait évidemment pas être conçu comme tel. Il s'agissait d'un travail technique, comme l'a remarqué la Commission, dans une communication consacrée au premier rapport de Florence <sup>41</sup>, à partir duquel les politiques auraient à prendre leurs responsabilités. L'une des limites assignées au groupe de Florence résidait dans l'obligation où il se trouvait de ne pas s'écarter de la situation juridique actuelle, et notamment de la structure en piliers, dont l'abrogation constitue la condition *sine qua non* de toute vraie simplification. Ceux qui souhaitent voir décrites par le menu les compétences conférées à l'Union ne se satisfont pas d'un texte qui a entendu privilégier l'essentiel, en vue de réaliser une certaine clarté. D'autres y voient plutôt un risque de complexité supplémentaire et de duplication <sup>42</sup>. Des fédéralistes regrettent, pour leur part, que l'effort de concision ait pu conduire à négliger ce qui a été considéré par le groupe de travail comme le détail des procédures de décision. Ici encore, la simplification ne peut se réaliser « à droit constant » si la complexité des mécanismes est telle que l'on ne peut, sans les trahir, tenter de les résumer.

Si une certaine timidité de langage caractérisait les initiatives concernant la charte et la simplification des traités, il n'en alla pas de même avec les discours de Berlin de Joschka Fischer, du 12 mai 2000 et de Jacques Chirac, du 27 juin de la même année <sup>43</sup>. Les deux orateurs considèrent qu'à moyen ou long terme, l'Union européenne a besoin d'une constitution. Le président Chirac se prononce pour une « refondation » institutionnelle de l'Europe, le ministre Fischer, pour le dépassement de la vision fonctionnaliste de Jean Monnet. Tous les deux évoquent, sous des appellations différentes, les responsabilités particulières d'une « avant-garde » (Fischer) ou d'un groupe « pionnier » (Chirac). Si le discours de Fischer se veut « fédéraliste », celui de Chirac s'inscrit plutôt dans la tradition intergouvernementale défendue par la France, en particulier lors de la proposition d'union politique des années soixante (plan Fouchet). Ni dans l'une, ni dans l'autre prise de position, l'horizon temporel de la réforme n'apparaît clairement. L'essentiel n'est pas là. Il est dans le fait que des responsables politiques allemand et français, au plus haut niveau, se soient prononcés pour une réflexion constitutionnelle en ouvrant un débat dans la perspective de l'élargissement.

Les discours de chefs d'Etat ou de gouvernement sur le même thème vont se succéder. Sans aucune prétention à l'exhaustivité <sup>44</sup>, nous mentionnerons celui prononcé par Tony Blair à Varsovie, le 6 octobre 2000 et celui du Premier ministre belge. Guy Verhofstadt, à Bruxelles, le 21 septembre. Le Premier ministre britannique intervint dans ce qu'il a appelé « *an important debate about the constitution of Europe* », en soulignant certes que ce débat ne devait pas nécessairement s'achever par l'adoption d'un seul texte qualifié de constitutionnel. Le second, dans la vision de l'Europe qu'il exposa, parvint à ne pas prononcer une seule fois le mot « constitution » mais son discours était très largement consacré au thème constitutionnel. Il y indiqua un moyen pour résoudre le difficile problème de la conciliation entre la réflexion à moyen ou long terme et la réussite de la conférence intergouvernementale qui devait, en raison d'impératifs internes et externes, se clôturer à Nice en décembre 2000. Il proposa que la présidence belge reçoive la mission d'élaborer et de faire adopter une déclaration des quinze indiquant la direction de l'objectif final de la construction européenne. Cette déclaration marquerait le coup d'envoi d'un débat qui donnerait lieu, le moment venu à une nouvelle réforme des traités.

Le 25 octobre 2000, sur le rapport de sa commission constitutionnelle (rapporteur : Olivier Duhamel), le Parlement européen adoptait, à une confortable majorité (395 oui, 105 non et 42 abstentions) un projet de résolution sur la constitutionnalisation des traités. Le Parlement s'y prononce en faveur d'une simplification et d'une réorganisation des traités, en faisant référence au travail accompli par le Centre Robert Schuman de l'Institut de Florence. Il énonce les raisons d'une « constitutionnalisation » des traités et propose une première étape : l'adoption d'un traité réorganisé, dans le respect de la situation juridique et institutionnelle actuelle, et dont la charte des droits fondamentaux constituerait le premier chapitre, et une seconde étape : un processus constitutionnel lancé par une déclaration annexée au prochain traité donnant mandat, et

indiquant les procédures et le calendrier pour ouvrir les travaux d'élaboration d'une constitution pour l'Europe (point 12). Le Parlement et la Commission seraient les moteurs de ce processus qui devrait prendre en compte les contributions des parlements nationaux et de l'opinion publique. Une convention, sur le modèle de celle qui a arrêté la charte des droits fondamentaux devrait se voir confier la tâche de rédiger la constitution, au vu des travaux « collégiaux, transparents et fructueux » qui ont été menés pour l'élaboration de la charte (point 14). La constitution devrait être arrêtée avant les élections du Parlement européen de juin 2004 et il serait souhaitable que les peuples soient, le moment venu, consultés par référendum ayant lieu le même jour dans tous les Etats membres. On notera que c'est la première fois dans son histoire que le Parlement européen adopte une résolution en faveur d'une constitution européenne sur le rapport d'un député du parti des socialistes européens. Nous observerons qu'il ne paraît pas très réaliste, ni nécessairement utile de proposer qu'il soit procédé, en moins de trois ans, à l'élaboration successive d'un traité réorganisant les traités existants et d'une constitution.

La déclaration n° 23 annexée à l'acte final du traité de Nice répond, au moins partiellement, à la demande formulée en particulier par le Parlement européen, le Premier ministre belge et le chancelier allemand. Elle souhaite que s'ouvre un grand débat sur la réforme avec la participation de la société civile et lui assigne en particulier, quatre thèmes : la délimitation plus précise des compétences et les conditions du maintien de celle-ci dans le respect du principe de subsidiarité, le rôle des parlements nationaux dans l'architecture de l'Union européenne, la simplification des traités « sans en changer le sens » et le statut de la charte des droits fondamentaux. Tous ces thèmes sont clairement constitutionnels, même si le mot n'est pas prononcé. La procédure de la conférence intergouvernementale, qui aura lieu en 2004, est seule mentionnée comme instrument de la réforme. Aucune allusion n'est faite dans la déclaration à l'intervention possible d'une convention.

L'un des points centraux de la déclaration n° 23 et qui suscite, en tous cas, le plus de débats, est celui de la délimitation des compétences. Pour beaucoup de partisans d'un tel exercice, il s'agit de figer, une fois pour toutes la répartition des compétences entre l'Union et ses Etats membres et, le cas échéant, de procéder à la rétrocession de compétences exercées jusqu'ici par la Communauté. C'est en Allemagne que la question est la plus sensible en raison des craintes exprimées par les *Länder* à l'encontre d'un envahissement de leur domaine de responsabilités par les autorités communautaires. C'est le président du *Land* de Rhénanie du Nord - Westphalie qui a exprimé ces revendications avec le plus de force <sup>45</sup> mais des idées semblables sont contenues dans le document élaboré par le SPD, parti du chancelier Schröder, et rendu public le 30 avril 2001 <sup>46</sup>. Ce document propose une certaine « renationalisation » de la politique agricole et de la politique structurelle. Ces suggestions viennent à point pour nous rappeler que « les partisans de l'élaboration d'une constitution européenne se recrutent chez les partisans tant d'un frein que d'un coup de pouce à l'intégration européenne » <sup>47</sup>.

Un accord s'ébauchant quant à l'intervention d'un organe de la nature d'une convention, le Conseil européen de Laeken qui devra déterminer l'agenda, la méthode et l'orientation de la réforme, aura aussi à définir le statut qui sera reconnu à la convention, sa composition et son mandat.

A cet égard l'unanimité est loin d'être faite. Pour certains, la « convention » devrait plutôt s'appeler « forum », parce que c'est à la Conférence intergouvernementale (CIG) qu'il appartiendra de négocier et d'arrêter la réforme <sup>48</sup>. Les Britanniques ne sont pas les seuls à être opposés au recours au terme « convention ». Ainsi, le mémorandum adopté par les trois gouvernements des Etats du Benelux, le 20 juin 2001 n'utilise-t-il que le terme « forum » et prévoit que celui-ci « élaborera des *recommandations* et des *options* en vue d'une modification ultérieure des traités au sein de la CIG ». Par contraste, le Parlement européen, dans sa résolution du 31 mai 2001 sur le traité de Nice et l'avenir de l'Union européenne (A5-0168/2001), préconise la présentation à la CIG par la convention d'une *proposition* de constitution (point 39) <sup>49</sup>. Si le résultat des travaux de la convention (forum) n'est qu'un énoncé d'options, ceux-ci risquent de ne pas avoir plus d'impact sur la CIG qu'en son temps le rapport du groupe Westendorp sur la conférence d'Amsterdam.

La composition de la convention (forum) est aussi l'objet d'un débat. Pour le mémorandum Benelux, il s'agirait de représentants des parlements nationaux, du Parlement européen, de la Commission européenne et

des gouvernements des Etats membres, à l'image de la convention qui a rédigé la charte des droits fondamentaux. *Quid* des Etats candidats, du comité économique et social et du comité des régions qui revendiquent un droit d'admission ? Il a été noté que plus la composition de la convention (forum) est large, moins cela aura de sens de renoncer à la règle du consensus au sein de cette enceinte et ceci vaut même si l'on s'en tient à la composition qui a prévalu pour l'élaboration de la charte. Ne pourraient être prises en considération que des majorités significatives <sup>50</sup>.

Faut-il donner un mandat précis à la convention (forum) ou doit-on lui laisser une marge de manœuvre suffisante pour tenir compte des consultations de la société civile et de la dynamique propre à un organe de celle nature ? Là aussi, le mémorandum Benelux a tranché mais il l'a fait d'une façon relativement ambiguë : « Le Forum recevra un mandat large mais précis du Conseil européen ». Il ajoute, ce qui paraît important : « L'agenda comportera aussi bien des questions de fond que des questions institutionnelles ».

Enfin, il teste aussi la délicate question de la présidence de la convention, qui sera essentielle pour le succès de ses travaux.

Le Conseil européen de Laeken qui devra décider sur les questions que nous venons d'évoquer, ne se déroulera pas nécessairement dans les meilleures conditions. Qu'on le reconnaisse ou non, le refus irlandais du traité de Nice pèsera sur la délibération. De grands Etats se trouvent en préparation d'élections importantes et l'Italie n'est désormais plus le défenseur inconditionnel des intérêts de l'intégration. Et pourtant, jamais l'on n'aura assisté à une prise de conscience aussi forte de la nécessité d'une œuvre constitutionnelle et de ce que l'occasion de la réaliser pourrait être perdue à jamais.

<sup>1</sup> Sur ce projet, voir P. GERBET *La construction de l'Europe*, 3<sup>e</sup> édition révisée et mise à jour, Paris, Imprimerie nationale, 1999, p. 140.

<sup>2</sup> Résumé fait par P. GERBET, *op. cit.*

<sup>3</sup> Voir la proposition de résolution du 2 août 1989, déposée par MM. Luster e.a., B3-0015/89, qui avait été déjà présentée antérieurement.

<sup>4</sup> Voir M. WESTLAKE "Les « horlogers aveugles » de l'Union européenne. Le processus de changement constitutionnel *in L'Union européenne au-delà d'Amsterdam. Nouveaux concepts d'intégration européenne*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes, 1998, p.11, qui fait la comparaison avec les nombreux échecs des procédures d'amendement de la Constitution américaine.

<sup>5</sup> Voir « Vers un droit politique européen. L'idée de souveraineté dans une Europe unie », in M. TELÒ et P. MAGNETTE (éd.), *Repenser l'Europe*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1996, p. 189.

<sup>6</sup> Voir à ce sujet, la critique de G. AMATO au projet Herman, « Distribution of powers » *in A Constitution for the European Union ?*, EUI Working Papers, RSC n° 95/9, p. 87. Un nouveau texte est ajouté aux dix-sept traités existants.

<sup>7</sup> Voir à ce sujet, l'article classique de D. CURTIN, « The Constitutional Structure of the Union : A Europe of Bits and Pieces », *Common Market Law Review*, 1993, p.17-69.

<sup>8</sup> Voir le jugement de U. EVERLING, « Schlussforderungen » in A. VON BOGDANDY, C.D. EHLERMANN (ed.), *Konsolidierung und Kohärenz des Primärrechts nach Amsterdam*, Beiheft 2/1998 *Europarecht*, p.185 et s., *ad* p. 186 : les progrès d'Amsterdam sont « *wie alle vorhergehenden, begrenzt und unvollkommen und bedürfen der Fortführung* ».

<sup>9</sup> Voir à ce sujet, R. TOULEMON, *La construction européenne*, Paris, Le livre de poche, 1994, p.60 : « Se rendant à Strasbourg quelques mois après le vote du projet Spinelli, le président Mitterrand déclara en approuver l'orientation, ce qui ne l'engageait pas à grand chose, mais marquait néanmoins un léger mouvement de la diplomatie française en direction du fédéralisme ». On rappellera que, peu après son élection en 1981, François Mitterrand ne paraissait pas favorable à une révision du traité CEE. Pour lui, c'était « tout le traité, mais rien que le traité ».

<sup>10</sup> Voir « The European Parliament and the Idea of European Representative Government », in J. PINDER (ed.), *Foundations of Democracy in the European Union*, Londres, Macmillan, 1999, p. 87 et s., *ad* p.100.

<sup>11</sup> Voir *Europe*, 11 février 1994.

<sup>12</sup> « Pourquoi une Constitution ? » in Mario TELÒ (dir.), *Démocratie et Construction européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1995, p. 339 et s., *ad* p. 344. Cet ouvrage contient les actes d'un colloque de l'Institut d'Etudes européennes des 11-12 novembre 1993.

<sup>13</sup> « Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam : European Constitution-making revisited », *Common Market Law Review*, 1999, p. 703 et s., *ad* p.729, n. (113). La doctrine, et, en particulier, la doctrine allemande s'est cependant intéressée au projet Herman. Voir les études citées par M. HEINTZEN, « Gemeineuropäisches Verfassungsrecht in der Europäischen Union », *Europarecht*, 1997, p. 1 et s. *ad* p. 4, n. (9).

<sup>14</sup> Reprise dans *Europe Documents*, 3 décembre 1997, n° 2060.

<sup>15</sup> DOC.1-575/83/B du 15 juillet 1983, p. 6.

<sup>16</sup> F. CAPOTORTI e.a., *Le traité d'Union européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1985, p. 12.

<sup>17</sup> Voir Bino OLIVI, *L'Europe difficile*, Paris, Gallimard, 1998, p. 308-309.

<sup>18</sup> Voir A. SPINELLI, « Vers l'Union européenne », sixième conférence Jean Monnet, Florence, 13 juin 1983, 29 p. Altiero Spinelli

détaille dans ce texte les « expériences » faites par les députés élus pour la première fois au suffrage universel, et qui les ont conduits à la conviction qu'une réforme était nécessaire. Il y oppose la nécessité de l'Europe et « l'Europe du Conseil ».

<sup>19</sup> Voir 6<sup>e</sup> conférence Jean Monnet, précitée, p. 18.

<sup>20</sup> *Op. cit.*, p. 97.

<sup>21</sup> Résolution du 12 décembre 1989, *JOCE*, C 19, 28 janvier 1990, p. 65.

<sup>22</sup> *La Constitución Europea*, Madrid, 1994, p. 24 et 25.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 324.

<sup>24</sup> Dans le document du CENTRE ROBERT SCHUMAN, *Quelle charte constitutionnelle pour l'Union européenne ? Stratégies et options pour renforcer le caractère constitutionnel des traités*, rapport fait à la demande du Parlement européen et publié par celui-ci dans sa série politique, POLI 105 FR, en mai 1999, on peut lire qu'il ne s'agissait pas, dans le cas du projet Spinelli, comme dans celui du projet Herman, « d'une véritable constitution, mais de traités « constitutionnels » destinés à encadrer les activités de l'Union européenne », p. 6.

<sup>25</sup> Voir résolution du 30 janvier 1994, citée. Altiero Spinelli ; considérait la modification des traités par la voie d'amendements comme impraticable. Une liste d'amendements constituerait un document incompréhensible pour la majorité des gens et la procédure prévue pour la révision était insatisfaisante. Il fallait donc rédiger un nouveau traité, voir 6<sup>e</sup> Conférence Jean Monnet, précitée, p. 18-19.

<sup>26</sup> Voir F. CAPOTORTI e.a., *op. cit.* p. 19.

<sup>27</sup> Sur le concept de loi organique, voir J.-V. LOUIS, « Les institutions dans le projet de constitution de l'Union européenne (rapport Herman 1994) », in *L'Union européenne et l'avenir de ses institutions*, Presses interuniversitaires européennes, 1996, p. 11 et s. *ad.* p. 23 et s.

<sup>28</sup> Rapport du Centre Robert Schuman, cité, p. 7.

<sup>29</sup> Le projet Herman comportait nombre de propositions audacieuses, telles la modification des traités par des lois constitutionnelles sans intervention des parlements nationaux (article 32), une formule originale de coopération renforcée (article 46), la co-décision généralisée (lois, traités, budget) (article 18), l'élection par le Parlement européen du président de la Commission, après une période transitoire de cinq ans (article 15), l'élection de son président par le Conseil pour un à trois ans (article 19), la composition du Conseil par des ministres des Affaires européennes à la tête d'une délégation (article 17), la double majorité au Conseil (article 20), le droit pour le président de la Commission de mettre fin au mandat d'un commissaire à la demande du Parlement ou du Conseil (article 23), la création d'organes subsidiaires (article 13), des dispositions relatives aux relations extérieures qui vont plus loin que les réformes introduites dans le traité par la réforme d'Amsterdam (voir article 44), etc.

<sup>30</sup> Voire à ce sujet, un document non publié, dû à Jean-Guy Giraud, et daté de décembre 1998 : Essai de recensement des dispositions du projet (Spinelli) qui ont été - ou qui n'ont pas encore été - reprises dans l'Acte unique (1986), le traité de Maastricht (1992) et le traité d'Amsterdam (1997).

<sup>31</sup> Voir *infra* sous 6.

<sup>32</sup> Pour reprendre les termes du « *Common Statement* » des organismes de réflexion (« *Think tanks* ») sur l'Union européenne, réunis à l'initiative du Mouvement européen international « *on Reforming the European Union* », octobre 1999.

<sup>33</sup> Sur ce qu'il n'y a pas d'incompatibilité entre le concept de constitution et le caractère évolutif du cadre institutionnel, voir Daniel THÜRNER, « *Do we need a Constitution ?* » in *A Constitution for the European Union*. EUI Working Paper, RSC n° 95/9, Florence, p. 15.

<sup>34</sup> Selon les termes utilisés par Thomas Jansen dans une note non publiée de la cellule de prospective de la Commission.

<sup>35</sup> « La relance de la Commission, la dimension internationale de l'Union européenne, un espace de liberté pour les citoyens européens », *Revue du marché unique européen*, 1999/2, p. 3 et s.

<sup>36</sup> Voir l'intervention de M. Moscovici devant la Délégation du Sénat français pour l'Union européenne, le 27 octobre 1999, in *Actualités de la Délégation pour l'Union européenne*, n° 25, p. 37 et s., *ad.* p. 40 et 41.

<sup>37</sup> « Les enseignements de l'aventure européenne », *Commentaire*, n° 87, automne 1999, p. 575 et s., *ad.* p. 577-578.

<sup>38</sup> Voir à ce sujet les considérations nuancées de Wolfgang DIX, « Charte des droits fondamentaux et convention. De nouvelles voies pour réformer l'UE ? », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2001, p. 305 et s. Cet article est dû à un haut fonctionnaire du ministère allemand des Affaires étrangères, collaborateur très proche du président Herzog, qui présida la convention.

<sup>39</sup> Voir « Un traité fondamental pour l'Union européenne. Etudes sur la réorganisation des traités », rapport remis le 15 mai 2000 à M. Romano Prodi, président de la Commission européenne, Institut universitaire européen. Centre Robert Schuman, 2000 et « Réformer les procédures de révision des traités », deuxième rapport sur la réorganisation des traités de l'Union européenne, remis le 31 juillet à la Commission européenne. Institut universitaire européen. Centre Robert Schuman, 2000.

<sup>40</sup> « Cette opération nous paraît avoir pour objectif principal de clarifier un corps de règles complexes à l'intention des citoyens de l'Union, ainsi que de ceux des Etats candidats à l'adhésion. Elle aurait en outre pour effet d'accroître la sécurité juridique relative au droit primaire, tout en dotant l'Union d'un document dont la valeur symbolique et identitaire complèterait de façon heureuse la charte fondamentale des droits fondamentaux actuellement en chantier au sein de la convention », in *Réorganisation des traités ...*, *op. cit.*, p. 1, note (2).

<sup>41</sup> Voir *Communication de la Commission. Un traité fondamental pour l'Union européenne*, 12 juillet 2000. COM(2000) 434.

<sup>42</sup> Pour une critique de la scission (« *splitting* ») des traités, voir Ingolf PERNICE, « The European Constitution », texte non encore publié présente au 16<sup>e</sup> Sinclair House Debate organisé par la Herbert Quandt Foundation, à Bad-Homburg, les 11 et 12 mai 2001, p. 18.

<sup>43</sup> Voir une analyse brève des thèmes et de la philosophie des deux discours dans Jean-Victor LOUIS « De la différenciation à l'avant-garde », Editorial, *Cahiers de droit européen*, 2000, p. 301 et s., *ad.* p. 304-309.

<sup>44</sup> Voir à ce sujet le texte de I. Pernice, cité plus haut, p. 3 et 4 de la publication provisoire.

<sup>45</sup> Voir Wolfgang CLEMENT, « Europa gestalten - Nicht verwalten. Die Kompetenzordnung der Europäischen Union nach Nizza », discours prononcé à l'Université Humboldt de Berlin, le 12 février 2001, FCE 3/01, <http://www.whi.berlin.de>.

<sup>46</sup> Voir *The New York Times*, 1<sup>er</sup> mai 2001.

<sup>47</sup> Voir Melchior WATHELET, « La charte des droits fondamentaux : un bon pas dans une course qui reste longue », *Cahiers de droit européen*, 2000, p. 585, ad 586.

<sup>48</sup> Personne ne peut songer à substituer la convention à la CIG, parce que les règles de révision des traités imposent la réunion d'une telle conférence, mais il s'agit de délimiter le rôle respectif de la convention et des gouvernements.

<sup>49</sup> On notera que, ni dans le rapport de MM Iñigo Méndez de Vigo et Antonio José Seguro, ni dans la résolution adoptée par le Parlement européen ne figure de référence à un exercice séparé de simplification des traités sous la forme d'un traité distinct comme cela était proposé dans le rapport adopté par le Parlement européen sur le rapport de M. Duhamel et cité plus haut.

<sup>50</sup> Voir Hubert HAENEL, « Une constitution pour l'Union européenne ? », *Les rapports du Sénat*, n°363, 2000-2001, 7 juin 2001, p. 27 : « quelle serait la signification d'un vote auquel participeraient, mêlés, des représentants des gouvernements et de la Commission européenne, des parlementaires européens et des parlementaires nationaux ? Une majorité se dégageant dans de telles conditions – à moins d'être une écrasante majorité - n'aurait aucune autorité politique et morale vis-à-vis de la Conférence intergouvernementale ».