

## Communication de la Commission, Un traité fondamental pour l'Union européenne (12 juillet 2000)

**Légende:** Le 12 juillet 2000, suite à l'étude de faisabilité d'une réorganisation des traités réalisée par le Centre Robert Schuman de l'Institut universitaire européen (IUE) de Florence, la Commission européenne estime réalisable une telle réorganisation à l'occasion de la Conférence intergouvernementale (CIG).

**Source:** Un traité fondamental pour l'Union européenne, COM (2000) 434 final. Bruxelles: Commission des Communautés européennes, 12.07.2000.

**Copyright:** (c) Union européenne, 1995-2013

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/communication\\_de\\_la\\_commission\\_un\\_traite\\_fondamental\\_pour\\_l\\_union\\_europeenne\\_12\\_juillet\\_2000-fr-fd29e025-824d-4bb1-b498-46d81007111d.html](http://www.cvce.eu/obj/communication_de_la_commission_un_traite_fondamental_pour_l_union_europeenne_12_juillet_2000-fr-fd29e025-824d-4bb1-b498-46d81007111d.html)

**Date de dernière mise à jour:** 18/12/2013

## Un traité fondamental pour l'Union européenne (12 juillet 2000)

Le 10 novembre 1999, dans sa contribution à la préparation de la conférence intergouvernementale<sup>1</sup>, puis dans l'avis sur la révision des traités qu'elle a présenté le 26 janvier 2000 au titre de l'article 48 du traité sur l'Union européenne<sup>2</sup>, la Commission a souligné l'intérêt de la réorganisation des traités. Elle a estimé que la proposition d'organiser les traités en deux parties "présente un grand intérêt. Les textes des traités deviendraient plus simples et lisibles, ce qui est généralement ressenti comme une nécessité; en outre, une telle division ouvrirait la possibilité de prévoir pour la modification des textes d'application une procédure moins lourde que celle prévue actuellement pour la révision des traités et adaptée à la perspective d'un quasi doublement des Etats membres".

La Commission avait alors annoncé son intention de faire réaliser une étude de faisabilité d'une telle réorganisation des traités et de présenter des propositions à la conférence intergouvernementale, en fonction du résultat de cette étude.

Le 15 mai 2000, l'Institut universitaire européen de Florence – Centre Robert Schuman a présenté à la Commission le rapport qui lui avait été demandé sur la réorganisation des traités<sup>3</sup>. Sans se prononcer sur le contenu et la portée des dispositions du projet de traité fondamental et de ses annexes, la Commission estime de manière générale que le travail technique de l'Institut de Florence démontre la faisabilité d'une réorganisation des traités. S'il ne paraît pas réaliste de conclure ce travail au cours de l'année 2000, la Commission recommande cependant qu'une décision de procédure soit arrêtée par la conférence intergouvernementale, afin que de futurs travaux de refonte des traités puissent s'engager en temps utile, sans interférer avec le processus d'élargissement en cours.

### 1. LA NECESSITE DE REORGANISER LES TRAITES

1. Depuis le traité de Paris du 18 avril 1951 instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, l'Europe n'a cessé de se développer, notamment par les traités de Rome de 1957 instituant la Communauté économique européenne et instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, par l'Acte unique européen, par le traité de Maastricht de 1992 instituant l'Union européenne et, enfin, par le traité d'Amsterdam. Quatre élargissements successifs ont porté le nombre d'Etats membres de six à quinze.

Le "droit primaire" de l'Union et des Communautés est ainsi constitué par une dizaine de traités et de nombreux protocoles. Les quatre traités de base comptent plus de 700 articles, parmi lesquels se trouvent des dispositions de nature fondamentale et d'autres à caractère technique. Toutes ces dispositions, fruits de cinquante années de construction européenne, forment un ensemble complexe et peu cohérent. Ainsi que le constatait la Commission dans l'avis présenté pour la conférence intergouvernementale précédente<sup>4</sup>, les traités deviennent de moins en moins lisibles et compréhensibles.

#### *Simplifier les traités*

2. Certes, l'engagement des citoyens en faveur de l'Europe et leur compréhension des enjeux européens ne dépendent pas uniquement, ni même principalement, de la qualité des textes de traité. Mais ce constat ne dispense pas de rechercher la simplification de l'architecture actuelle. Il est d'un grand intérêt pour l'Union de se doter de textes de base qui reflètent de manière aussi logique et précise que possible les équilibres sur lesquels se fonde la construction européenne.

3. Cette question a été abordée lors de la précédente conférence intergouvernementale. Le traité d'Amsterdam a procédé à une certaine simplification des traités par l'abrogation et la suppression de dispositions caduques et obsolètes et à une renumérotation.

En outre, des versions consolidées des deux traités les plus importants, le traité sur l'Union européenne (UE) et le traité instituant la Communauté européenne (CE) ont été élaborées – à titre seulement illustratif, toutefois, et sans leur donner de valeur juridique.

Ces opérations ont contribué à l'objectif de simplification des traités. Toutefois, elles ne pouvaient remédier au fait que les traités associent des dispositions de nature fondamentale aux dispositions à caractère technique, d'importance parfois fortement inégale, et que les dispositions essentielles restent dispersées dans différents traités.

La conférence intergouvernementale précédente avait également engagé un exercice de "consolidation" des traités (cf. déclaration n° 42, annexée au traité d'Amsterdam), qui a examiné l'option d'une fusion des traités. Cet exercice technique a montré la faisabilité d'une certaine rationalisation. La suppression des dispositions redondantes des différents traités et l'agencement logique des dispositions de ces traités a également conduit à une plus grande lisibilité, par. Néanmoins, les traités qui résultent de cette fusion restent longs et complexes<sup>5</sup> et continuent à mêler des dispositions d'importance inégale.

*Pour un traité fondamental de l'Union européenne*

4. Pour aller au-delà, la Commission a demandé à l'Institut universitaire européen d'analyser les dispositions du traité UE et celles du traité CE et d'élaborer un texte fondamental ne comprenant que les clauses essentielles, à l'exclusion des dispositions d'application. Cette opération conduit à un traité fondamental simple et lisible.

Le Parlement européen a également proposé que les traités soient simplifiés et consolidés dans un texte unique formé de deux parties, la première partie contenant les dispositions de nature constitutionnelle et la seconde les autres dispositions<sup>6</sup>.

5. La Commission note que la réorganisation des traités se justifie indépendamment de toute évolution des procédures de révision. C'est la raison pour laquelle le rapport de l'Institut universitaire européen n'aborde pas la question des méthodes de révision.

## **2. OBSERVATIONS SUR L'APPROCHE PROPOSEE PAR L'INSTITUT UNIVERSITAIRE EUROPEEN**

La Commission a demandé au Centre Robert Schuman de l'Institut universitaire européen d'examiner la faisabilité juridique d'une réorganisation des traités à droit constant. L'étude conclut à la faisabilité de cette opération. Bien entendu, la méthode suivie par le centre Robert Schuman a impliqué des choix. Le fait que la Commission approuve de manière générale l'approche préconisée par l'Institut européen de Florence ne préjuge pas sa position sur les choix opérés afin de respecter l'objectif du droit constant, ni sur le contenu et la portée des dispositions du projet de traité fondamental et de ses annexes. Dans le contexte de la présente communication, la Commission se limite aux observations suivantes.

### (a) Architecture d'ensemble

1. Le rapport explique de façon détaillée la démarche suivie. On se contentera de rappeler ici les choix essentiels qui ont été effectués :

- l'opération ne concerne que le traité UE et le traité CE ;
- le traité sur l'Union européenne actuel (le traité de Maastricht, modifié par le traité d'Amsterdam) est remplacé par le traité fondamental de l'Union européenne ;
- ce traité fondamental de l'Union européenne comprend toutes les dispositions des traités UE et CE qui sont considérées comme fondamentales, ordonnancées selon un ordre logique ;
- les dispositions qui figurent actuellement dans le traité UE qui ne sont pas reprises dans le traité fondamental (à savoir les dispositions d'application de la politique étrangère et de sécurité commune et de la coopération policière et judiciaire en matière pénale) font l'objet de deux protocoles spéciaux annexés au traité fondamental ;

– le traité CE, sans les dispositions reprises dans le traité fondamental, continuerait à exister ou pourrait être annexé à ce traité en tant que protocole spécial, au même titre que les deux autres protocoles spéciaux mentionnés ci-dessus.

La Commission soutient cette approche qui, pour produire un nouveau traité "à droit constant", part de l'hypothèse que la structure en piliers serait maintenue.

2. La Commission n'exclut pas cependant que l'opération de réorganisation des traités puisse être étendue à l'ensemble des dispositions de droit primaire.

Si l'on peut faire abstraction du traité CECA, qui expire le 23 juillet 2002, une approche exhaustive devrait conduire à examiner également le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique. Sans se prononcer sur l'opportunité politique d'inclure le traité Euratom dans l'exercice de réorganisation, la Commission observe que, d'un point de vue technique, il serait envisageable de suivre la méthode appliquée après la précédente conférence intergouvernementale (cf. point 1.3. ci-dessus). Après élimination des dispositions institutionnelles générales reprises dans le traité fondamental, les dispositions résiduelles du traité Euratom pourraient faire l'objet d'un protocole annexé au traité fondamental, tout comme les protocoles spéciaux sur les deuxième et troisième piliers.

3. La réorganisation des traités devrait en outre inclure les traités d'adhésion et les protocoles annexés. Bien entendu, la très grande majorité de ces dispositions est devenue obsolète à l'issue des périodes transitoires. Les traités d'adhésion contiennent néanmoins certaines dispositions à caractère permanent, tels que les protocoles relatifs à l'application du droit communautaire dans certains territoires.

L'insertion des dispositions encore pertinentes des traités d'adhésion dans les futurs traités remaniés permettrait l'abrogation formelle des traités d'adhésion. Outre un effet de simplification, l'Union éviterait ainsi de devoir traduire ces traités obsolètes dans les langues des nouveaux pays adhérents. Jusqu'ici, en effet, tous les textes de droit primaire qui existent juridiquement ont été traduits dans les langues des pays adhérents, même lorsqu'ils sont maintenant privés d'effet juridique (cf. article 176 de l'acte d'adhésion de l'Autriche, de la Finlande ou de la Suède).

#### (b) Le choix des dispositions devant figurer dans le traité fondamental

4. Le choix des articles à insérer dans le traité fondamental mérite évidemment la plus grande attention. Les auteurs du rapport de l'Institut de Florence ont conclu qu'il serait préférable de présenter dans le traité fondamental les objectifs essentiels de chacune des politiques de l'Union.

A la différence d'une constitution qui se limite, au-delà des libertés et droits fondamentaux des citoyens, à définir l'organisation des pouvoirs publics et leurs compétences, les traités qui fondent les Communautés et l'Union décrivent, parfois de façon détaillée, les objectifs des politiques que les institutions européennes doivent mener. Ces politiques font ainsi partie du pacte fondamental entre les Etats membres de l'Union. Les auteurs du rapport de Florence ont estimé qu'elles devraient trouver leur place dans le traité fondamental.

5. Le rapport ne reprend dans le traité fondamental que les dispositions relatives à la composition et aux fonctions des institutions et aux procédures de vote. Il serait concevable d'ajouter par exemple les dispositions relatives aux compétences de la Cour de justice, au déroulement de la procédure de codécision ou à la conclusion d'accords internationaux. La Commission estime par ailleurs que les dispositions relatives à l'application territoriale des traités, au régime linguistique et aux sièges des institutions devraient trouver leur place dans le traité fondamental.

#### (c) Les limites du droit constant

6. Le rapport de l'Institut universitaire européen s'est efforcé de réorganiser les traités "à droit constant". Malgré l'attrait du modèle de traité ainsi élaboré et présenté en annexe, il faut cependant reconnaître que la

contrainte du "droit constant" apporte au texte fondamental certaines lourdeurs, qui résultent notamment du fait que le champ d'application de certaines dispositions qui proviennent du traité CE doit être limité lorsqu'elles sont transférées dans le traité fondamental. Ainsi, la clause 13 garantit au citoyen qui écrit à une institution de recevoir une réponse dans la même langue, tout en indiquant que ce droit s'applique lorsque le citoyen écrit "dans le cadre du traité CE" ; la clause 52 précise que le Comité économique et social et le Comité des régions assistent le Conseil et la Commission "dans les tâches confiées à la Communauté européenne". La clause 58 prévoit que le Parlement européen peut adopter une motion de censure contre la Commission sur sa gestion "relative aux actions de la CE", etc.

La Commission estime qu'une telle opération de réorganisation des traités devrait aussi procéder aux ajustements mineurs qui améliorent la qualité des textes, sans modifier leur équilibre général. L'objectif de respecter l'état du droit existant est aujourd'hui et demeurera en effet essentiel pour la Commission.

### 3. CONCLUSION

La Commission propose que la conférence se prononce sur l'opportunité d'engager une réorganisation et une simplification des traités, à la lumière notamment des travaux techniques réalisés par l'Institut universitaire de Florence, ainsi que du travail de fusion des traités effectué en application de la déclaration 42 du traité d'Amsterdam

La Commission n'estime pas réaliste que la présente conférence intergouvernementale procède à cette réorganisation des traités, compte tenu des contraintes de calendrier.

En revanche, l'intérêt politique qui s'attache à cet exercice justifie que la conférence intergouvernementale en cours définisse une procédure et un calendrier pour le mener à bien. En tout état de cause, ce travail ne doit en aucune manière interférer avec le processus d'élargissement.

1 *Adapter les Institutions pour réussir l'élargissement*, contribution à la préparation de la conférence intergouvernementale, communication de la Commission présentée le 10 novembre 1999 (COM (1999) 592).

2 *Adapter les institutions pour réussir l'élargissement*, avis de la Commission du 26 janvier 2000, au titre de l'article 48 TUE (COM (2000) 34).

3 Le rapport a été mis sur le site Internet de la Commission:

en langue française: [http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/repoflo\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/repoflo_fr.pdf)

en langue anglaise: [http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/repoflo\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/repoflo_en.pdf)

en langue allemande: [http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/repoflo\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/repoflo_de.pdf)

Le modèle de traité fondamental de l'Union européenne se trouve:

en langue française: [http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/drafttreaty\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/drafttreaty_fr.pdf)

en langue anglaise: [http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/drafttreaty\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/drafttreaty_en.pdf)

en langue allemande: [http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/drafttreaty\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/drafttreaty_de.pdf)

4 *Renforcer l'Union politique et préparer l'élargissement*, avis de la Commission pour la conférence intergouvernementale de 1996, point 20.

5 La fusion du traité UE et du seul traité CE conduirait à un traité de 361 articles.

6 Résolution A5-0086/2000 du Parlement européen du 13 avril 2000 point 31.1.