



Astrid

Associazione per gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche
e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche

Résumé

Pour la Constitution de l'Union Européenne Convergences, divergences, parcours possibles (et quelques propositions)

Le groupe d'Astrid qui a travaillé à ce document a été dirigé par Giuliano Amato et Franco Bassanini et coordonné par Luigi Carbone. Le group était composé de: Fiorenza Barazzoni, Mario Bellocchi, Vincenzo Cerulli Irelli, Mario P. Chiti, Francesco Clementi, Marta Dassù, Giovanna De Minico, Maria Elena Graziani, Gian Paolo Manzella, Cesare Pinelli, Federico G. Pizzetti, Franco Pizzetti, Giulia Tiberi.

Les problèmes de la fiscalité européenne ont été traités par un groupe dirigé par Augusto Fantozzi et composé de: Mario Bertolissi, Francesco D'Ayala, Gaspare Falsitta, Andrea Fedele, Piera Filippi, Salvatore La Rosa, Guglielmo Maisto, Gianni Marongiu, Francesco Moschetti, et Pasquale Russo.

Pour la Constitution de l'Union Européenne Convergences, divergences, parcours possibles (et quelques propositions)

RÉSUMÉ

Ce document n'est pas un nouveau projet de Constitution européenne qui s'ajouterait à ceux qui ont déjà été présentés à la Convention. Il se propose plutôt d'offrir une réflexion raisonnée sur les propositions avancées jusqu'à présent, en montrant les éléments de convergence suffisamment affirmés, mais aussi les problèmes encore en suspens. Nous avons essayé de montrer les avantages et les inconvénients des principales solutions qui ont été proposées. Ce texte avance également de nouvelles propositions sur certains points qui ont été parfois encore peu approfondis.

1^{ère} PARTIE – Missions et objectifs de l'Union

L'Union poursuit depuis longtemps des **missions** qui dépassent celles qu'indiquent les Traités originels. Ces missions doivent être maintenant énoncées dans la Constitution, car la phase initiale de la construction du marché unique et de l'intégration économique est désormais achevée : la mission de la paix, qui mène à un rôle visible et effectif de l'Europe dans la communauté internationale ; la mission de la diffusion des valeurs civiques et de la démocratie, qui doit être développée grâce à la sauvegarde et à la promotion des droits et des libertés fondamentales de l'homme ; un développement économique durable, susceptible de conjuguer la croissance de la production, le plein emploi et une forte protection sociale dans le cadre d'une économie sociale de marché compétitive, innovatrice et dynamique.

Pour réaliser ces missions, il faut **doter l'Union d'une personnalité juridique unitaire**. Ce serait un facteur de certitude, car cela permettrait de **dépasser la répartition en piliers** de l'activité de l'Union, sans exclure pour autant des procédures décisionnelles différenciées pour des secteurs spécifiques et tout en respectant la répartition des compétences extérieures avec les États membres.

Il existe encore une autre condition préliminaire pour permettre à l'Union de remplir ses missions : il faut garantir les droits fondamentaux des citoyens, tels qu'ils sont reconnus par la **Charte des droits** de Nice. Cette Charte devrait être incluse dans le texte constitutionnel, éventuellement en regroupant les articles actuels sans modifier leur contenu.

Il faut envisager l'opportunité de constitutionnaliser certains principes dans le domaine fiscal, tels qu'ils apparaissent dans les traditions constitutionnelles communes aux États membres et tels qu'ils sont indiqués dans le document d'Astrid.

2^{ème} PARTIE – Compétences de l'Union

Un tableau rationalisé des compétences de l'Union

Les citoyens européens éprouvent fortement l'exigence d'avoir dans l'avenir « **plus d'Europe** » - là où le besoin s'en fait actuellement le plus sentir -, mais aussi « **moins d'Europe** » là où ses interventions actuelles brouillent ou limitent certaines responsabilités qui devraient revenir aux États, aux régions ou aux collectivités locales : **une Europe plus forte, plus unie, mais moins envahissante**. Pour satisfaire cette exigence et assurer plus de certitude dans les rapports avec les États membres, il faut en premier lieu définir dans la Constitution un cadre législatif des compétences

de l'Union, et établir que la **compétence revient aux États sur les matières qui ne sont pas explicitement assignées à l'Union.**

Il conviendrait de distinguer les **compétences de l'Union** de la manière suivante :

- **exclusives**, où c'est à l'Union qu'il convient de réglementer toute la matière, sauf autorisation explicite faite aux États membres de la régler directement;
- **concurrentes**, où les États membres restent totalement compétents jusqu'à ce que l'Union intervient et dans la mesure où elle le fait ;
- **partagées** (une innovation significative que nous proposons), où le seul rôle de l'Union est d'établir les **principes fondamentaux** de la réglementation de la matière, principes contraignants pour les États membres (et pour les Régions ayant pouvoirs législatifs), qui resteraient libres d'adopter des lois plus adaptées aux spécificités nationales ou locales. Non seulement ce type de compétence assurerait aux systèmes nationaux une autonomie législative que la compétence concurrente communautaire traditionnelle n'est pas en mesure de garantir, mais il renforcerait aussi le contrôle juridictionnel sur le respect du principe de **subsidiarité**, car la Cour de Justice pourrait vérifier si l'intervention de l'Union a dépassé la limite des principes fondamentaux ;
- **complémentaires**, où la compétence revient aux États, et où l'action de l'Union se limite à la coordination et au soutien des réglementations et des politiques des États membres ;
- **en matière de coordination des politiques économiques et financières des États membres, et de celles-ci avec les politiques sociales**, pour relier l'Europe de Maastricht à l'Europe de Lisbonne.

Le contrôle du respect du principe de subsidiarité et les pouvoirs implicites de l'Union

Nous partageons l'idée de l'introduction d'un **contrôle politique *ex ante* exercé par les Parlements nationaux** en ce qui concerne le respect du principe de **subsidiarité**, auquel pourrait s'ajouter un **contrôle *ex post* à caractère juridictionnel** exercé par la Cour de justice. En ce qui concerne le contrôle politique, il existe un accord quant à l'introduction d'un mécanisme dit d' « alarme préventif » (*early warning*) qui, sans être un droit de veto des Parlements nationaux, impose toutefois à la Commission de reconsidérer et de motiver ses propositions de manière appropriée.

A propos des « **pouvoirs implicites de l'Union** », nous pensons qu'il faudrait conserver le mécanisme de l'article 308 TCE (qui renforce le rôle du Parlement européen dans la procédure) et prévoir en même temps, pour la première fois, **que les pouvoirs des États membres puissent se redéployer**, avec une inversion du mécanisme actuel de l'article 308 TCE. Cette solution – intermédiaire entre celles qui ont été avancées jusqu'à présent – valoriserait les éléments de flexibilité de l'instrument.

3^{ème} PARTIE – Institutions de l'Union

Les objectifs de la réforme

L'intervention sur les institutions doit **équilibrer les deux composantes qui expriment la double légitimation originelle de l'Union, la composante supranationale et la composante interétatique** : le **principe de l'équilibre institutionnel** doit être préservé, car il a garanti que l'intégration se réalise non pas par le biais de la compression, mais grâce à l'apport créatif des identités nationales et à leur enrichissement mutuel. En revanche, il faut **abandonner la « méthode incrémentielle »**, et cela grâce à une réforme institutionnelle globale, qui – comme il a été affirmé à Laeken – préfigure une Union « plus démocratique, plus transparente et plus efficace » et qui assure le **renforcement simultané de toutes les institutions de l'Union.**

Dans cette perspective, il s'agit de résoudre l'actuelle **confusion des fonctions entre le législatif et l'exécutif**, confusion qui est à l'origine du **déficit démocratique** des institutions européennes (*democracy gap*), de **l'opacité** de leurs mécanismes décisionnels (*trasparency gap*), de l'insuffisance de leurs prestations (*delivery gap*), en assurant le respect du **principe de la séparation des pouvoirs** et un rapport plus équilibré entre les institutions européennes et les institutions nationales, de manière à:

- rendre au **Conseil européen** la fonction d'impulsion et de définition de l'orientation politique générale de l'Union;
- configurer le **Parlement européen** – qui est la Chambre représentative des peuples européens - en tant que titulaire du pouvoir de délibérer sur toute la législation européenne et que titulaire de la fonction de contrôle sur l'action de l'exécutif;
- distinguer, dans le cadre des activités qui dépendent du **Conseil des ministres**, l'activité législative, confiée à une institution qui remplisse la fonction de deuxième Chambre représentative des États membres de l'Union (en créant un « Conseil pour les Affaires législatives » *ad hoc*), des activités de type exécutif, concentrées à cette fin dans un nombre réduit de formations du Conseil;
- préciser et renforcer le rôle de la **Commission** comme garante de l'application du droit primaire et comme titulaire de l'initiative et de l'exécution des actes législatifs, en tant qu'interprète de l'intérêt commun de l'Union;
- doter la **Cour de justice** de nouveaux pouvoirs de résolution des différends entre l'Union et les États membres et de garantie du respect du principe de subsidiarité;
- renforcer la liaison des **Parlements nationaux** avec les institutions européennes, en particulier pour la défense du principe de subsidiarité.

Le Parlement européen

Il faut attribuer à l'organisme représentatif des peuples de l'Union, conjointement au Conseil pour les affaires législatives, le pouvoir de délibérer sur l'ensemble de la législation de l'Union, en généralisant – sauf exceptions formelles – la procédure actuelle de co-décision, qui pourrait prendre le nom de « **procédure législative** ».

Il faut renforcer aussi les autres fonctions du Parlement européen, en particulier la fonction d'**orientation-contrôle sur la Commission** (en prévoyant à cette fin une motion de confiance à l'exécutif communautaire); la fonction d'**inspection** (qui doit s'étendre aussi à toutes les questions d'intérêt général de l'Union et à l'activité des Conseils des ministres de secteur); la fonction de **contrôle de l'application des lois** (qui devrait être prévue explicitement).

Le principe de la représentation adéquate des différents peuples devrait amener à garantir dans le texte constitutionnel uniquement le **principe d'uniformité de la procédure électorale** (donc en éliminant la proposition concurrente de « principes communs à tous les États membres » prévue par l'article 190 TUE). On pourrait ensuite prévoir dans la Constitution l'**interdiction de mandat impératif** pour les membres du Parlement européen, en tenant compte des partis politiques européens et de l'utilité d'encourager leur renforcement effectif.

Le Conseil pour les affaires législatives

Le Conseil pour les affaires législatives devrait être composé d'un **ministre** indiqué par chaque État comme membre permanent, qui soit désigné en raison de ses **compétences générales et transversales** et qui se consacre à sa fonction de manière continue (en général, le ministre des Affaires Européennes). Les membres permanents devraient être **accompagnés**, en fonction des questions à l'ordre du jour, par les **Ministres de secteur** (où par un représentant des collectivités territoriales, s'ils ont compétence en la matière), et par trois **parlementaires nationaux** au maximum, de façon à

assurer la participation des Parlements nationaux à la phase ascendante de formation du droit européen.

La règle générale pour les délibérations du Conseil des affaires législatives devrait être – sauf exceptions formelles – la majorité qualifiée, en tenant compte du mécanisme dit de la « **double majorité** », des États membres et de la population de l'Union, au lieu du système de pondération décidé à Nice, que beaucoup considèrent comme complexe et peu compréhensible. Enfin, étant donné qu'il s'agit d'une véritable deuxième Chambre, il serait opportun de prévoir que les **séances** du Conseil pour les affaires législatives soient aussi **toujours publiques**.

Le Conseil européen

L'accord est unanime sur la nécessité de **renforcer le rôle d'impulsion du Conseil européen** et de le dispenser de s'occuper de problèmes parfois secondaires et souvent étrangers à ses attributions, qui ont parfois transformé cet organisme d'orientation politique en une instance d'appel pour la résolution de problèmes non résolus par d'autres instances. Il a été proposé des **modalités très différentes** pour remplir cette fonction, en particulier en ce qui concerne la **réforme de la Présidence du Conseil européen**. Les modalités suivantes ont été avancées :

- le maintien du roulement semestriel actuel;
- un président « interne » choisi par le Conseil européen parmi un de ses membres pour une durée de cinq ans (ou pour deux ans et demi renouvelables une fois);
- une équipe présidentielle de durée annuelle composée des Chefs de gouvernement de quatre États membres;
- l'unification de la fonction du Président du Conseil Européen et du Président de la Commission;
- un Président à temps plein choisi par le Conseil européen pour cinq ans (ou pour deux ans et demi renouvelables une fois).

Une proposition en deux phases pour la Présidence du Conseil européen

Les propositions énoncées ci-dessus se proposent un ou plusieurs des objectifs suivants:

- assurer la continuité de l'activité du Conseil européen et élever le niveau « politique » de l'action de l'Union;
- permettre à chaque État membre de conserver un rôle fort dans le cadre des institutions européennes et un lien effectif avec son territoire;
- garantir qu'un renforcement du Conseil européen ne nuise pas au rôle et aux fonctions de la Commission.

En réalité, ces objectifs sont **tous trois fondamentaux**. Est-il possible de chercher à les atteindre tous, en réduisant les inconvénients de chacune des propositions présentées jusqu'à présent ? Avec l'hypothèse qui suit, Astrid va tâcher d'apporter une réponse positive à cette question.

Pour **assurer la continuité**, il semble que la meilleure solution soit un **Président « à temps plein » pourvu d'un mandat long** (par exemple deux ans et demi, renouvelables une fois), en compensant toutefois ses effets de déséquilibre éventuels.

Pour **conserver un rôle fort aux États**, on pourrait constituer, à l'intérieur du Conseil européen, un **bureau de présidence** formé, à rotation semestrielle, d'un certain nombre de Premiers ministres choisis sur la base de la représentativité de groupes de pays homogènes du point de vue de leur position géographique, de leurs dimensions et de leurs intérêts, de manière à canaliser – dans un Conseil composé de 25 États – les intérêts de chacun, et de manière à faciliter la formation du consensus politique. Pour conserver les avantages de la rotation égalitaire entre États membres, il ne faut pas non plus exclure d'autres hypothèses, y compris une réglementation adaptée des présidences des Conseils de secteur, ainsi que l'idée d'organiser chaque semestre une réunion des Chefs d'État dans la capitale d'un État membre.

Quant aux rapports entre le **Président du Conseil européen et le Président de la Commission**, leurs responsabilités respectives devraient être réparties de manière préventive de façon à limiter l'action du premier à la « **filière du conseil** » et donc à laisser inchangées les activités typiques de la Commission.

Enfin, la solution proposée n'exclut nullement l'hypothèse d'une unification à venir des charges du Président de la Commission et du Président du Conseil européen (toujours assisté, dans le cadre de son activité propre, par le bureau de présidence). La valorisation de la dimension temporelle de l'évolution possible des institutions peut résoudre des controverses et permettre la formation de nouveaux équilibres: on pourrait donc **proposer dès à présent qu'après deux législatures du Parlement européen, la présidence du Conseil européen et de la Commission soit attribuée à une seule personne.**

La Commission européenne

A propos de la Commission, il faut: confirmer sa **caractéristique d'institution indépendante**; garantir l'efficacité du collège; préciser son raccord avec les autres institutions.

Quant au **nombre des commissaires**, un nombre réduit semble préférable après la phase initiale : 25 commissaires semblent trop nombreux compte tenu du nombre de missions essentielles et des exigences de bon fonctionnement du collège. Toutefois, ce choix pourrait être compensé en introduisant un mécanisme de rotation paritaire selon des critères de représentativité de groupes de pays.

Il faut réaffirmer que la Commission a le **monopole de l'initiative législative** et il faut reconnaître le principe selon lequel celle-ci est titulaire de la **responsabilité générale pour l'application du droit de l'Union** et qu'elle est **l'interprète de l'intérêt commun de l'Union**. Par conséquent, il convient d'attribuer également à la Commission la promotion – moyennant des réunions des autorités compétentes de chacun des États membres – de la coordination de l'application des lois en tant que celles-ci reviennent aux États membres.

Une proposition innovatrice concerne les pouvoirs de la Commission dans le mécanisme de **surveillance multilatérale** sur les respects des orientations générales établies par l'Union **pour les politiques économiques** des États membres. Nous proposons de prévoir qu'au lieu de la simple recommandation actuellement prévue, la Commission puisse formuler une proposition spécifique, que le Conseil ne pourrait rejeter que par un vote à l'unanimité.

Pour le **choix du Président de la Commission**, son élection par le Parlement européen suivie par l'approbation du Conseil européen semble être à la fois la solution la meilleure et celle qui est acceptée par le plus grand nombre. Le risque de réduire l'indépendance de la Commission pourrait être tempéré en prévoyant une majorité particulièrement qualifiée pour son élection.

Le Conseil

L'attribution à la Commission du pouvoir exécutif général doit être soumise uniquement aux exceptions établies par la Constitution, lorsque celle-ci attribue certaines fonctions exécutives au Conseil. Le **maintien des Conseils de secteur** semble se justifier **seulement dans quatre cas** et seulement pour l'exercice de fonctions transversales, où de fonctions qui, étant des nouveautés dans le système de l'Union, ne peuvent pas être encore « communautarisées » : le **Conseil des affaires générales** (en raison de la fonction qu'il remplit pour assurer la coordination des activités du Conseil par rapport aux objectifs de l'Union); le **Conseil des affaires étrangères** (qui doit être distingué du premier pour renforcer la politique étrangère de l'Union et en corrélation avec l'introduction du ministre des Affaires étrangères de l'Union); le **Conseil Justice, affaires intérieures et protection civile**; le **Conseil ECOFIN**.

Dans le nouveau système institutionnel, les fonctions que remplissent les autres Conseils n'exigent pas, en revanche, l'existence d'un organisme *ad hoc*, mais elles doivent retomber sous la

responsabilité générale de la Commission. La Commission pourra fixer des réunions avec les ministres compétents des États membres, et cela chaque fois qu'elle en verra la nécessité pour des secteurs spécifiques.

Il faudrait ensuite prévoir la **suppression des Comités** existants (à l'exception du Coreper, qui est une structure absolument nécessaire) et confier simultanément à la Commission (en tant que celle-ci est appelée à assurer les liaisons entre les niveaux de gouvernement) la tâche d'identifier les quelques comités indispensables, en regroupant les fonctions des Comités qui ont encore une raison d'être à la suite de la réduction accomplie des Conseils des ministres de secteur.

Quant à la présidence des Conseils de secteur, plusieurs solutions sont envisageables, comme la rotation entre les États sur une base paritaire, ou l'attribution de la présidence à la Commission elle-même.

La Cour de justice et le Tribunal de première instance

Le Traité de Nice a déjà apporté de nombreuses réponses satisfaisantes aux nouveaux enjeux liés au fonctionnement de la Cour de justice. Toutefois, il faut encore intervenir sur le système d'accès à la juridiction communautaire, **en renforçant la légitimation de toute personne physique ou juridique à se pourvoir** contre des décisions ou des actes qui la concernent de manière certaine et actuelle ; et amener les **États membres à reconnaître aux autorités régionales et locales la légitimation à se pourvoir devant la Cour de Justice** contre les actes de l'Union adoptés en violation des lois sur la répartition des compétences et du principe de subsidiarité. Pour obvier au risque d'une prolifération des procès, on peut penser à instituer un filtre national, comme l'avait proposé le Parlement européen.

Le Comité des Régions

Il faudrait renforcer la participation du Comité des Régions aux mécanismes décisionnels concernant les choix politiques fondamentaux de l'Union. A cette fin, il conviendrait de prévoir l'obligation de **la consultation du Comité** au moment de **la formation des lois de l'Union** et le **pouvoir de se pourvoir par voie juridictionnelle** contre les actes de l'Union considérés comme empiétant sur les compétences des autorités régionales et locales.

Les autres institutions

Enfin, le document évoque également les interventions possibles sur les autres institutions de l'Union (**Banque centrale européenne, Banque européenne pour les investissements, Cour des comptes, Comité économique et social**), pour lesquelles il se pose de purs problèmes d'adaptation au projet institutionnel exposé ci-dessus, sauf dans certains cas où leur renforcement se révèle nécessaire.

En ce qui concerne la Banque centrale en particulier, il conviendrait de condenser, en les rationalisant, les principes qui découlent du corps des règles, parfois très détaillées, prévues par le Traité CE.

4^{ème} PARTIE – Les actes de l'Union

Les objectifs de la réforme

Pour assurer une véritable **simplification des actes et des procédures** de l'Union, conformément à l'introduction simultanée du principe de séparation entre le législatif et l'exécutif, il existe un large accord sur la nécessité de:

- introduire une hiérarchie des sources normatives de l'Union;
- uniformiser aussi les actes exécutifs, en affirmant leur prédominance sur les actes administratifs;

- démocratiser et rendre transparentes les procédures d'adoption de tous les actes de l'Union;
- en même temps, ne pas compromettre le besoin de flexibilité du système.

La nouvelle classification des actes de l'Union

En ce qui concerne les **sources primaires**, on est désormais généralement convaincu qu'il est nécessaire de remplacer les termes en vigueur de « règlement » et « directive » par, respectivement, « loi » et « loi-cadre ».

Quant aux **actes de l'exécutif**, on a proposé d'ajouter aux décisions la nouvelle typologie des « règlements », soumis dans un deuxième temps à une nouvelle distinction entre règlements purement exécutifs et règlements délégués, comme les actes adoptés par le pouvoir exécutif sur la base d'une délégation législative qui fixe des objectifs, des domaines et des limites temporelles à l'exercice du pouvoir délégué. Ce dernier instrument permettrait au législateur de l'Union de se concentrer sur la législation de principe, en se réservant des pouvoirs de contrôle sur les réglementations de détail confiées à l'exécutif.

En revanche, les dispositions du Traité CE en vigueur resteraient confirmées, pour la partie où elles classent les recommandations et les avis parmi les **actes non obligatoires et donc non normatifs**, tout en précisant que leur adoption doit respecter les actes mentionnés précédemment.

On pourrait ensuite garantir l'**obligation de motivation** de tous les actes de l'Union, et prévoir que la rédaction des actes législatifs s'inspire des principes de **qualité de la réglementation**.

La procédure législative

Une fois que la procédure de codécision aura été généralisée comme procédure législative entre le Parlement et le Conseil des affaires législatives, la procédure relative serait beaucoup plus simple que le mécanisme actuel. Par conséquent, la Constitution devrait se limiter à réglementer le **nombre des lectures** nécessaire à l'approbation d'un texte législatif et les **modalités de résolution des contrastes** qui existeraient éventuellement entre les deux Chambres. La solution actuellement prévue du Comité de conciliation peut être conservée, à condition de la conformer au nouveau principe de parioridation des deux Chambres.

En tout cas, il serait opportun d'introduire directement dans la Constitution certaines dispositions sur la **simplification des actes** et sur la **participation d'organismes consultatifs** à leur formation.

Le budget

La Constitution devrait reconnaître les **principes** suivants : universalité et annualité du budget ; équilibre entre les recettes et les dépenses ; obligation de couverture financière des dépenses.

Quant à la **procédure**, le Conseil devrait avoir le dernier mot sur les ressources sur les soldes de budget et sur les paramètres liés au cadre macro-économique, alors que le Parlement européen devrait avoir le dernier mot sur la répartition des dépenses. En deuxième lieu, il conviendrait de supprimer la distinction entre les dépenses obligatoires et non obligatoires, qui s'est démontrée être en pratique une source de complications, en appliquant plutôt une seule procédure de dépense. On pourrait ainsi constitutionaliser la prévision selon laquelle, au début de chaque législature, la Commission propose au Parlement européen et au Conseil le **Document de programmation financière**, qui doit être ensuite adopté par le Conseil après avis conforme du Parlement européen.

5^{ème} PARTIE – Les rapports entre l'Union et les États

Le rapport entre l'Union et les États membres

Le rapport entre l'Union et les États membres devrait être fondé sur un **principe de complémentarité**, qui réaffirme l'obligation pour les États membres de poursuivre les objectifs définis dans la Constitution et de s'abstenir de toute mesure pouvant compromettre leur réalisation. Il faudrait donc **exclure des formes rigides de *opting out***, et la non participation d'un État membre à une coopération renforcée devrait être considérée comme temporaire.

L'attribution de la personnalité juridique à l'Union comporte une révision de la procédure d'**admission** de nouveaux États membres. Celle-ci formera l'objet d'un Traité entre l'Union et l'État candidat, soumis à l'approbation de tous les États membres.

Il faut ensuite considérer l'opportunité de prévoir également – à côté de l'actuelle suspension du droit de vote pour violation des droits fondamentaux – une procédure d'**expulsion** pour des cas extrêmes, devant être délibérée à l'unanimité. Enfin, il faudrait prévoir, comme contrepoids à la généralisation du principe de délibération à la majorité, la possibilité du **retrait**, qui pourrait être exercé uniquement dans le cas de modifications des Traités.

Le rapport entre l'Union et les États tiers

Il faut confirmer le principe en vigueur selon lequel l'Union, dans les matières où elle est compétente, peut conclure des accords avec des États tiers ou avec des organisations internationales.

En vertu de l'attribution de la personnalité juridique à l'Union, il faut **définir à qui il revient de négocier au nom de l'Union** ; selon les cas et selon les compétences essentiellement impliquées, il pourra s'agir de la Commission ou du Conseil.

La première partie de la Constitution devra contenir un article sur la constitution de **formes associatives** avec d'autres États ou avec des organisations internationales. Un réseau de rapports spéciaux pourra concerner les **pays frontaliers de l'Union**, y compris la mise en oeuvre des formes encore plus étroites d'association. On pourra également prévoir des formes spéciales d'association avec des pays qui seraient éventuellement sortis de l'Union.

6^{ème} PARTIE – Dispositions transitoires et finales

Le principe de l'unanimité dans la révision des Traités communautaires

L'article 48 TUE, qui définit le mécanisme de révision des Traités communautaires, impose la règle de l'unanimité, en érigeant le concours des volontés de toutes les parties contractantes au rang d'élément indéfectible pour l'entrée en vigueur des amendements. Il est possible d'introduire des règles différentes, mais ces innovations ne produiraient d'effets que dans l'avenir, dans le cadre du traité légitimement modifié et ratifié selon la règle de l'unanimité en vigueur. Les diverses tentatives qui ont été faites afin d'éluder cette règle n'ont donc pas de fondement juridique.

La proposition : unanimité et retrait exprimé

Il est donc nécessaire de reconstruire la perspective de l'unanimité y compris dans le cas de non ratification par un ou plusieurs des États membres. La solution correcte semble être le **retrait unilatéral** des parties contractantes qui ne ratifient pas: le retrait garantit en effet l'intégrité du régime de l'accord originel entre les parties qui ratifient, sans intégrer par ailleurs l'hypothèse de la non ratification qui, selon l'article 48 TUE, empêcherait l'entrée en vigueur des modifications.

Il est opportun que la volonté de retrait s'exprime par un acte spécial, avant le dernier délai prévu pour la ratification. Le retrait pourrait être utilement accompagné de la mise en place, en faveur des parties qui ne ratifient pas, de conditions spéciales, comme par exemple le régime d'association privilégiée.

Le référendum constitutionnel

Le référendum reste étranger à la prévision de l'article 48 TUE : ainsi on ne pourrait pas l'introduire comme élément nécessaire dans la procédure de formation de la ratification. Une éventuelle référence au référendum ne peut donc avoir que la valeur d'une sollicitation aux législations nationales. Le cas où un État configure le référendum comme nécessaire et conditionne sa ratification à un résultat positif est différent: cela ne relève que du droit intérieur.

La possibilité d'amender dans l'avenir la Constitution européenne

Contrairement à l'approbation initiale, la nouvelle Constitution pourrait éventuellement ne pas prévoir l'unanimité pour ses révisions à venir.

Les deux hypothèses suggérées par Astrid maintiennent toutes deux la participation à la procédure de révision à la fois des États et des institutions communautaires: dans le premier cas, c'est le Parlement européen qui propose le projet de révision, soumis pour approbation au vote favorable des 4/5 de la Conférence intergouvernementale; dans le deuxième cas, le Parlement européen est co-décideur des modifications avec le Conseil européen.

ASTRID

**Associazione per gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche
e sull'innovazione nell'amministrazione pubblica**

ROMA Corso Vittorio Emanuele II, 142 (ang. P.za S.Andrea della Valle)

Tel. 0039-06-6810261 e-mail: astrid@astrid-online.it

www.astridonline.it