

Jean-Claude Piris

**LE TRAITÉ  
CONSTITUTIONNEL  
POUR L'EUROPE :  
UNE ANALYSE JURIDIQUE**

Préface de Jean-Claude Juncker  
Premier ministre du Luxembourg

**D**  
**1492**

**ANT**  
0 6

## TABLE DES MATIÈRES

	PAGES
PRÉFACE .....	V
BIOGRAPHIE DE L'AUTEUR .....	IX
REMERCIEMENTS .....	XI
INTRODUCTION .....	1
<b>CHAPITRE I. LES RÉFÉRENDUMS NÉGATIFS DE MAI ET JUIN 2005</b>	
<b>EN FRANCE ET AUX PAYS-BAS</b> .....	7
SECTION 1. – <i>Le processus de ratification du traité constitutionnel</i> .....	10
SECTION 2. – <i>Considérations politiques générales</i> .....	12
SECTION 3. – <i>Analyse des résultats des référendums négatifs aux Pays-Bas et en France</i> .....	20
<i>Facteurs qui ont déterminé les motivations des électeurs lors des référendums</i> .....	21
<i>Aux Pays-Bas</i> .....	21
<i>En France</i> .....	24
<i>Conclusion de l'analyse</i> .....	30
SECTION 4. – <i>L'expérience des deux précédents référendums négatifs au Danemark en 1992 et en Irlande en 2001</i> .....	31
<i>Le cas du Danemark</i> .....	32
<i>Le cas de l'Irlande</i> .....	33
<i>Des précédents qui n'en sont pas, compte tenu d'un contexte historique et politique radicalement différent en 2005</i> .....	34
<b>CHAPITRE II. LE PROCESSUS QUI A CONDUIT AU TRAITÉ CONSTITUTIONNEL</b> ..	41
SECTION 1. – <i>Les résultats insuffisants des traités d'Amsterdam (1997) et de Nice (2001)</i> .....	43
SECTION 2. – <i>La Convention européenne qui a proposé le projet de traité constitutionnel</i> .....	49

SECTION 3. – <i>La Conférence intergouvernementale qui a approuvé le traité constitutionnel</i> .....	54
<i>Le groupe de travail des experts juridiques de la CIG</i> .....	56
CHAPITRE III. MODIFICATIONS APPORTÉES À L'ARCHITECTURE DES TRAITÉS ET AUX PROCÉDURES .....	63
SECTION 1. – <i>Simplification de l'architecture juridique</i> .....	65
<i>Un traité unique</i> .....	65
<i>Une personnalité juridique unique</i> .....	69
<i>Un pilier unique</i> .....	71
<i>La structure actuelle des traités en «trois piliers»</i> .....	71
<i>Les effets mécaniques de la suppression de la structure en «piliers»</i> ...	75
<i>La compétence de la Cour de justice</i> .....	76
<i>L'application des principes fondamentaux du droit de l'Union</i> ....	77
<i>La «clause de flexibilité»</i> .....	78
<i>La protection des données à caractère personnel</i> .....	79
<i>Les attributions du médiateur européen</i> .....	79
<i>Les commissions temporaires d'enquête instituées par le Parlement européen</i> .....	80
<i>Le champ d'application territorial du traité</i> .....	80
<i>Privilèges et immunités</i> .....	80
SECTION 2. – <i>Rationalisation des instruments et procédures</i> .....	81
<i>Rationalisation des instruments juridiques adoptés par les institutions de l'Union</i> .....	81
<i>Les 15 types d'instruments juridiques actuels</i> .....	81
<i>Les six types d'instruments juridiques prévus par le traité constitutionnel</i>	82
<i>Rationalisation des procédures suivies par les institutions de l'Union</i> ....	84
<i>Les règles actuelles relatives aux compétences d'exécution («comitologie»)</i>	85
<i>Le système de compétences déléguées et d'exécution prévu par le traité constitutionnel</i> .....	89
<i>Autres modifications apportées aux procédures décisionnelles de l'Union</i> .	89

	PAGES
SECTION 3. – <i>Typologie des compétences</i> .....	92
<i>Le débat sur la délimitation des compétences</i> .....	93
SECTION 4. – <i>Codification des principes juridiques de l'Union</i> .....	96
<i>Le principe de la primauté du droit de l'Union</i> .....	96
<i>Le principe des compétences d'attribution</i> .....	98
<i>Le principe de subsidiarité</i> .....	98
<i>Le principe de proportionnalité</i> .....	99
<i>Le principe de coopération loyale</i> .....	99
<i>Le principe d'administration indirecte</i> .....	100
<i>Le principe d'égalité des Etats membres devant le traité constitutionnel</i>	100
CHAPITRE IV. MODIFICATIONS APPORTÉES AUX INSTITUTIONS .....	103
SECTION 1. – <i>Adapter les institutions à une Union élargie</i> .....	103
<i>Deux institutions supplémentaires : le Conseil européen et la Banque           centrale européenne</i> .....	104
<i>Conséquences juridiques du fait que le Conseil européen devienne une           institution</i> .....	104
<i>Conséquences juridiques du fait que la Banque centrale européenne           devienne une institution</i> .....	105
<i>Attributions et règles de fonctionnement des institutions</i> .....	106
<i>Le Parlement européen : plus de pouvoirs</i> .....	106
Extension du champ d'application de la codécision .....	106
Autres cas d'accroissement des pouvoirs du Parlement européen...	107
La composition du Parlement européen .....	108
<i>Le Conseil européen : un rôle renforcé</i> .....	108
La nouvelle fonction de président du Conseil européen .....	109
<i>Le Conseil : un processus de décision plus légitime</i> .....	111
Extension du champ d'application de la majorité qualifiée .....	112
Une nouvelle méthode de calcul de la majorité qualifiée .....	113
Bref historique de la méthode de calcul de la majorité qualifiée au Conseil .....	115
Le débat sur le vote à la majorité qualifiée pendant la Convention et la CIG .....	120

	PAGES
Une modification du système de présidence du Conseil par rotation semestrielle.....	124
L'échec de la tentative de création d'un «Conseil législatif» par la Convention.....	127
<i>La création de la fonction de ministre des Affaires étrangères de l'Union</i> .....	128
<i>La Commission : une réduction du nombre des Commissaires</i> .....	129
Le débat sur la taille et la composition de la Commission pendant la Convention et la CIG.....	132
Un accroissement des pouvoirs du président de la Commission....	134
<i>La Cour de justice : une compétence élargie</i> .....	135
SECTION 2. – <i>Participation active d'acteurs autres que les institutions</i> .....	137
<i>Les parlements nationaux</i> .....	137
<i>Information directe par les institutions de l'Union et rôle direct dans le contrôle du respect du principe de subsidiarité</i> .....	138
<i>Évaluation et contrôle de certaines activités dans le domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice</i> .....	140
<i>Rôle actif dans la procédure de révision simplifiée du traité constitutionnel</i> .....	141
<i>Le Comité des régions</i> .....	141
<i>Les citoyens de l'Union</i> .....	141
SECTION 3. – <i>Nouveaux mécanismes visant à assouplir le fonctionnement de l'Union</i> .....	144
<i>Une procédure de coopération renforcée modifiée</i> .....	145
<i>La coopération renforcée «pré-établie»</i> .....	147
<i>Les cas existants de coopération renforcée «pré-établie»</i> .....	147
<i>Une innovation : la «coopération structurée permanente» en matière de défense</i> .....	148
<i>Des «passerelles» permettant de modifier plus facilement le traité</i> .....	149
<i>Les passerelles sectorielles existantes dans les traités UE et CE</i> .....	149
<i>Une nouvelle passerelle générale pour la partie III (compétences internes et externes)</i> .....	151
<i>Des nouvelles passerelles sectorielles</i> .....	151

	PAGES
<i>Une procédure de révision simplifiée générale pour modifier le titre III sur les compétences internes</i> .....	152
<i>Une procédure de révision simplifiée spécifique pour modifier certaines dispositions du traité constitutionnel</i> .....	153
<i>Le retrait volontaire de l'Union</i> .....	154
<b>CHAPITRE V. MODIFICATIONS DE SUBSTANCE</b> .....	157
<b>SECTION 1. – Protection des droits fondamentaux</b> .....	159
<i>Bref historique de la protection des droits fondamentaux dans l'Union</i> ...	160
<i>L'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans le traité</i> .....	163
<i>Les débats qui ont entouré l'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans le traité</i> .....	169
<i>L'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme</i> ..	171
<b>SECTION 2. – Politique étrangère</b> .....	173
<i>Bref historique de la PESC dans l'Union</i> .....	173
<i>Les innovations prévues par le traité constitutionnel</i> .....	175
<i>La fusion en un seul titre de l'ensemble des dispositions relatives à l'action extérieure</i> .....	176
<i>La création de la fonction de ministre des Affaires étrangères de l'Union</i> .....	176
<i>La création de la fonction de président du Conseil européen à plein temps</i> .....	179
<i>Une timide ouverture vers plus de majorité qualifiée dans la PESC</i> ...	179
<i>La création d'un service européen pour l'action extérieure</i> .....	180
<i>Le rôle général de la Commission dans la représentation extérieure de l'Union, à l'exception de la PESC</i> .....	183
<i>Evaluation des nouvelles dispositions</i> .....	183
<b>SECTION 3. – Politique de défense</b> .....	185
<i>Bref historique de la politique de défense dans l'Union</i> .....	185
<i>Les innovations prévues par le traité constitutionnel</i> .....	191
<i>Le recours à la majorité qualifiée dans certains cas limités mais importants</i> .....	192
<i>Une clarification de la spécificité de l'Union dans ce domaine</i> .....	192

	PAGES
<i>L'extension du champ d'application des missions de gestion de crise («missions de Petersberg»)</i> .....	193
<i>Les «clauses de solidarité»</i> .....	193
<i>La possibilité de confier une mission de gestion de crise à un groupe d'Etats membres</i> .....	194
<i>La «coopération structurée permanente»</i> .....	195
<i>L'Agence européenne de défense</i> .....	196
<i>Une nouvelle base juridique permettant d'établir un fonds de lancement pour financer les activités préparatoires des opérations militaires de l'Union</i> .....	197
<b>SECTION 4. – Espace de liberté, de sécurité et de justice</b> .....	197
<i>Bref historique du domaine de la justice et des affaires intérieures dans l'Union</i> .....	198
<i>Les innovations prévues par le traité constitutionnel</i> .....	203
<i>Majorité qualifiée et codécision pour l'asile, l'immigration et les contrôles aux frontières extérieures</i> .....	203
<i>Majorité qualifiée et codécision pour la plupart des actes en matière pénale</i> .....	203
<i>Un Parquet européen pour protéger les intérêts financiers de l'Union</i> ...	205
<i>Des procédures spécifiques permettant d'améliorer le fonctionnement et le contrôle démocratique de l'espace de liberté, de sécurité et de justice</i> .....	205
<i>L'extension de la compétence de la Cour de justice</i> .....	206
<i>La préservation de l'unanimité dans les domaines les plus sensibles</i> ...	206
<i>La préservation du droit d'initiative des Etats membres</i> .....	207
<i>Évaluation des nouvelles dispositions</i> .....	207
<b>SECTION 5. – «Zone euro»</b> .....	209
<i>Bref historique des questions économiques et monétaires dans l'Union</i> ....	209
<i>Les innovations introduites par le traité constitutionnel</i> .....	211
<i>La réforme du processus décisionnel et de la représentation de la zone euro</i> .....	211
<i>La réforme du processus décisionnel dans le domaine de la politique économique et monétaire</i> .....	212

	PAGES
SECTION 6. – <i>Autres modifications de substance</i> .....	213
<i>Une avancée pour les services publics</i> .....	214
<i>Une base juridique spécifique pour la mise en place d'une politique européenne de l'énergie</i> .....	215
<i>Une avancée en matière de santé publique</i> .....	216
<i>Une avancée en matière de politique sociale</i> .....	216
CHAPITRE VI. ÉVALUATION GÉNÉRALE ET PERSPECTIVES D'AVENIR.....	221
SECTION 1. – <i>Le traité constitutionnel répond-il aux mandats de Nice et de Laeken?</i> .....	221
<i>Le mandat de Nice</i> .....	221
<i>La délimitation des compétences entre l'Union et les Etats membres</i> ...	222
<i>Le statut juridique de la Charte des droits fondamentaux</i> .....	222
<i>La simplification des traités</i> .....	223
<i>Le rôle des parlements nationaux dans l'Union</i> .....	224
<i>Le mandat de Laeken</i> .....	225
<i>Une Union plus démocratique</i> .....	225
<i>Une Union plus efficace</i> .....	227
<i>L'adoption d'un «texte constitutionnel»</i> .....	230
SECTION 2. – <i>Évaluation juridique, économique-sociale et politique</i> .....	230
<i>D'un point de vue juridique, le traité constitutionnel est loin d'être une révolution</i> .....	230
<i>Le traité constitutionnel n'apporte pas de changements majeurs dans les domaines économique et social</i> .....	233
<i>Une avancée symbolique importante d'un point de vue politique</i> .....	236
SECTION 3. – <i>Le processus de ratification</i> .....	237
<i>La déclaration de juin 2005 sur la ratification du traité constitutionnel</i> ...	238
<i>Les conclusions de juin 2006 sur la poursuite de la période de réflexion</i> ..	241
<i>Le calendrier politique et les échéances à prendre en considération</i> .....	244

	PAGES
SECTION 4. – <i>Les différents scénarios imaginables</i> .....	248
<i>Premier scénario : ajout de déclarations ou de protocoles au traité constitutionnel non modifié</i> .....	251
<i>Deuxième scénario : modifications limitées et ciblées du traité constitutionnel</i> .....	252
<i>Troisième scénario : adoption séparée et prioritaire des parties I et II du traité constitutionnel non modifié</i> .....	253
<i>Quatrième scénario : adoption séparée de tout ou partie des innovations du traité constitutionnel par une succession de « mini-traités » spécifiques</i> .....	255
<i>Cinquième scénario : reprise de l'essentiel des innovations du traité constitutionnel dans un traité « resserré » plus bref</i> .....	256
<i>Sixième scénario : reprise sélective dans un traité plus modeste de certains éléments seulement du traité constitutionnel (« cherry picking »)</i> .....	258
<i>Septième scénario : reprise dans un « traité de Nice bis » des seules innovations institutionnelles au sens strict prévues par le traité constitutionnel</i> .....	260
<i>Huitième scénario : abandon de l'idée d'un nouveau traité : statu quo pur et simple</i> .....	262
<i>Neuvième scénario : abandon de l'idée d'un nouveau traité tout en essayant d'exploiter au maximum les potentialités des traités existants</i> .....	264
<i>Dixième scénario : abandon de l'idée d'un nouveau traité et création d'un « groupe pionnier » (ou « avant-garde » ou « noyau dur »)</i> .....	267
<i>Onzième scénario : négociation d'un nouveau traité</i> .....	270
SECTION 5. – <i>La finalité du « projet européen »</i> .....	273
CONCLUSION. QUELLE EST LA FINALITÉ DE L'UNION ? EST-ELLE DESTINÉE A DEVENIR UN ÉTAT FÉDÉRAL ? .....	283
<b>Liste des annexes</b>	
ANNEXE 1 – DÉCLARATION DE LAEKEN SUR L'AVENIR DE L'UNION (DÉCEMBRE 2001) .....	291
ANNEXE 2 – LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL FRANÇAIS ET LA « DECLARACIÓN » DU TRIBUNAL CONSTITUTIONNEL ESPAGNOL.....	299
<i>La décision du Conseil constitutionnel français du 19 novembre 2004 (n° 2004-505 dc)</i> .....	299

	PAGES
<i>La «declaración» du Tribunal constitutionnel espagnol du 13 décembre 2004 (dct 1/2004) .....</i>	306
<b>ANNEXE 3 – BASES JURIDIQUES ACTUELLES BASCULANT VERS LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE ORDINAIRE (CODÉCISION).....</b>	<b>309</b>
<b>ANNEXE 4 – BASES JURIDIQUES ACTUELLES BASCULANT VERS LA MAJORITÉ QUALIFIÉE AU CONSEIL .....</b>	<b>313</b>
<b>ANNEXE 5 – NOUVELLES BASES JURIDIQUES .....</b>	<b>317</b>
<i>Nouvelles bases juridiques où la majorité qualifiée au Conseil sera d'application .....</i>	317
<i>Nouvelles bases juridiques où l'unanimité au Conseil sera d'application...</i>	319
<i>Nouvelles bases juridiques où la majorité qualifiée au Conseil européen sera d'application.....</i>	321
<i>Nouvelles bases juridiques où l'unanimité au Conseil européen sera d'application .....</i>	321
<i>Nouvelles bases juridiques où le consensus au Conseil européen sera d'application .....</i>	322
<b>ANNEXE 6 – BASES JURIDIQUES ACTUELLES OÙ L'UNANIMITÉ, LE COMMUN ACCORD OU LE CONSENSUS CONTINUERONT À S'APPLIQUER .....</b>	<b>325</b>
<i>Bases juridiques actuelles où l'unanimité au Conseil continuera à s'appliquer .....</i>	325
<i>Bases juridiques actuelles basculant de la majorité qualifiée vers l'unanimité au Conseil .....</i>	332
<i>Passerelles existantes où l'unanimité au Conseil continuera à s'appliquer ...</i>	332
<i>Bases juridiques actuelles où l'unanimité au Conseil continuera à s'appliquer, suivie par l'approbation ou l'adoption par les Etats membres, conformément à leurs règles constitutionnelles .....</i>	333
<i>Bases juridiques actuelles où l'unanimité au Conseil européen continuera à s'appliquer.....</i>	334
<i>Bases juridiques actuelles où le commun accord des Etats membres continuera à s'appliquer .....</i>	334

	PAGES
ANNEXE 7 – TABLEAU DE CONCORDANCE ENTRE LES DISPOSITIONS DU TRAITÉ CONSTITUTIONNEL ET LES DISPOSITIONS DES TRAITÉS UE ET CE...	335
ANNEXE 8 – LISTE DES PASSERELLES ET CLAUSES DE RÉVISION SIMPLIFIÉE .....	351
<i>Passerelles</i> .....	351
<i>Clauses de révision simplifiée</i> .....	352
* * * *	
ABRÉVIATIONS .....	355
JURISPRUDENCE .....	357
<i>Cour de justice des Communautés européennes</i> .....	357
<i>Avis de la Cour de justice des CE</i> .....	357
<i>Arrêts de la Cour de justice des CE</i> .....	357
<i>Juridictions internationales</i> .....	358
<i>Cour européenne des droits de l'homme</i> .....	358
<i>Cour internationale de Justice</i> .....	358
<i>Juridictions nationales</i> .....	358
<i>Allemagne</i> .....	358
<i>Autriche</i> .....	359
<i>Belgique</i> .....	359
<i>Luxembourg</i> .....	359
<i>Danemark</i> .....	359
<i>Espagne</i> .....	359
<i>France</i> .....	359
<i>Conseil constitutionnel</i> .....	359
<i>Conseil d'Etat</i> .....	359
<i>Italie</i> .....	360

	PAGES
SITES INTERNET UTILES .....	361
BIBLIOGRAPHIE .....	363
<i>Livres (ou publications dans un livre)</i> .....	363
<i>Articles</i> .....	367
<i>Journaux</i> .....	370
LISTE DES ENCADRÉS .....	373
TABLE DES MATIÈRES .....	375