



JUIN 1983

11

CROCODILE

Publié par Altiero Spinelli et Felice Ippolito • Direction: 14, Bd Clovis - 1040 Bruxelles • Rédaction: Piazza Campo Marzio, 42 - 00186 Roma

Chers Collègues,

La Commission Institutionnelle vient de décider d'examiner dans la deuxième moitié de l'année, le problème des suites que le Parlement devra donner à sa proposition de Traité instituant l'Union européenne. En effet, la mise en place de l'Union sera un bond en avant dans la construction européenne, mais ce bond devra avoir lieu sans rupture de la continuité juridique avec ce qui existe aujourd'hui et avec les procédures de ratification dans le droit international et dans nos pays.

Nous avons pensé de rendre un service à vous tous qui devrez vous pencher sur ce problème dans les mois à venir, en demandant à d'éminents juristes une analyse des problèmes de la ratification du Traité et des rapports entre l'Union et les Communautés actuelles. Nous les remercions pour leur précieuse contribution à notre travail et nous leur donnons la parole.

Altiero Spinelli
Felice Ippolito

Le Traité d'Union Européenne: Légitimité juridique et institutionnelle

Nicola Catalano, ancien membre de la Cour des Communautés

Le problème à l'examen présente des aspects particuliers en ce qu'il n'existe pas — et qu'il ne pourrait exister — de précédent en la matière. Toutefois, les

instruments internationaux et les précédents — fussent-ils d'un autre ordre — dont on pourrait s'inspirer pour rechercher une solution correcte au problème

SOMMAIRE

1 Le Traité d'Union européenne: Légitimité juridique et institutionnelle

2 *L'aptitude et la légitimité de la procédure prévue*

4 *Les conséquences de la réception du texte de Traité*

5 *Les moyens propres à éviter d'éventuels manquements*

7 Le Traité d'Union européenne et les Traités communautaires

7 *L'applicabilité de l'article 236 du Traité CEE*

8 *La compatibilité entre l'Union et la Communauté*

10 **Lettre de M. Altiero Spinelli à MM. Thorn et Ferri**

2 complexe qui se pose, ne manquent pas.
Pour la clarté de l'exposé, le présent avis sera divisé en trois volets essentiels:

- a) l'aptitude et la légitimité de la procédure prévue,
- b) les conséquences de la réception totale ou partielle du texte du Traité par les parlements nationaux,
- c) les moyens propres à éviter tout manquement à l'égard des Etats dont les parlements n'auraient pas reconnu le nouveau texte.

L'aptitude et la légitimité de la procédure prévue

Le texte que l'Assemblée parlementaire des Communautés européennes est occupée à élaborer entend créer une Union européenne qui est formée d'un groupe d'institutions et à laquelle sont transférés des pouvoirs déterminés.

Même si les dispositions actuelles des Traités instituant les Communautés européennes seront reprises, réaffirmées ou rappelées en grande partie dans le nouveau texte, et même si, en un certain sens, le texte à élaborer représente l'évolution normale et prévue des instances créées par les Traités instituant les Communautés, il ne semble pas que l'on puisse affirmer que le nouveau texte ne fait que modifier ou compléter les traités préexistants.

La composition des nouvelles institutions, leurs critères de création ainsi que les pouvoirs qui leur sont conférés, sont différents de ce qui avait été prévu pour les institutions des Communautés européennes. Le nouvel instrument vise donc à créer un organisme nouveau par rapport aux Communautés européennes telles qu'elles existent actuellement. Le nouvel ordre juridique se superpose aux institutions existantes et partant, apporte des modifications aux ordres précédents, mais il constitue par sa nature un organisme nouveau par rapport à elles.

Aussi, même si les Traités CECA, et CEEA (article 85 CECA, 236 CEE et 203 CEEA) prévoient des procédures appropriées pour la modification de ces Traités, celles-ci ne semblent pas applicables en l'espèce dès lors que le nouvel instrument ne se bornera pas à modifier les ordres juridiques existants et tendra à en créer un nouveau qui se superposera à eux.

Du reste, comme je peux personnellement témoigner, lorsque la Convention relative aux institutions communes a été élaborée, signée et ratifiée en même temps que les Traités de Rome, nul n'a soulevé d'objection à l'égard de la procédure adoptée, malgré que la procédure prévue par l'article 92 paragraphe 2 du Traité CECA n'ait pas été suivie pour l'adoption de la convention, laquelle modifiait pourtant des parties essentielles dudit traité. En vérité, la création même d'institutions communes à la Communauté préexistante et à celle instituée par les nouveaux traités rendait inapplicable par la force des choses la procédure prévue pour la modification d'un seul traité, même s'il s'ensuivait une modification substantielle de la structure du traité préexistant.

Le même cas, d'autre part, s'est vérifié plus récemment, à l'époque de la fusion des exécutifs. Pour des motifs identiques, les dispositions des articles 92 CECA, 236 CEE et 204 CEEA ne pouvaient être applicables. (La ratio est donc analogue en ce qui concerne le problème à l'examen puisque l'entrée en vigueur du nouvel instrument entraînerait en pratique la fusion des trois Communautés).

Il s'agit donc d'élaborer un nouvel instrument sans tenir compte de l'existence des procédures prévues aux articles 95 CECA, 236 CEE et 203 CEEA pour la modification des Traités instituant les Communautés.

L'actuel projet d'Union prend naissance à l'intérieur des Communautés, c'est-à-dire dans un ordre juridique — l'ordre juridique communautaire — séparé et distinct de celui des Etats membres, un ordre juridique

dont les Etats et les Institutions communautaires, mais aussi les citoyens européens, sont les sujets primaires.

La procédure par laquelle peut s'instituer l'Union doit en tenir compte si elle se veut inattaquable sur les plans juridique et institutionnel. Etant un instrument international, l'acte à élaborer doit respecter le droit international des traités tel qu'il est codifié par la Convention de Vienne du 23 mai 1969. Mais les citoyens et partant, l'Assemblée parlementaire des Communautés européennes qui en est l'organe représentatif, ne sauraient pas ne pas être associés à l'élaboration dudit acte. Toute solution qui ne tiendrait pas compte de cette double exigence serait illégitime, car elle porterait atteinte ou aux droits des traités, ou aux droits des citoyens reconnus dans la logique juridique que l'on a voulu introduire en créant les ordres communautaires.

La Convention de Vienne règlemente la validité des traités conçus comme des accords internationaux, conclus par écrit entre Etats, régis par le droit international, et constitués par un instrument unique ou par deux ou plusieurs instruments connexes, quelle qu'en soit la dénomination particulière (article 2 lettre a).

Il faut, aux termes de la convention, que soit exprimé le *consentement des Etats signataires* sur le texte. Toute Etat est habilité à conclure des traités (article 6), et le *consentement* d'un Etat à s'obliger par un traité peut être exprimé par une signature, par l'échange d'instruments constitutifs du traité, par la *ratification*, l'*acceptation*, l'*approbation* ou l'*adhésion*, ou par tout *autre moyen convenu* (article 11).

La convention ne prévoit aucune disposition sur l'élaboration du texte du traité. Il s'ensuit que le traité — quel qu'en soit l'auteur matériel — se trouve valablement créé dès l'instant qu'il est accepté par les organes d'un Etat habilités à cet effet (par exemple par voie de ratification ou éventuellement *par tout autre moyen convenu*), et que l'Etat qui a ainsi exprimé sa

volonté est valablement lié par ses dispositions.

Il convient dès lors d'établir quel est le sujet le mieux à même de procéder à la rédaction du texte du Traité. Il a été dit que l'Union, tout en constituant un nouvel ordre juridique par rapport à la Communauté, prend naissance à l'intérieur de l'espace communautaire, qui est régi par un ordre juridique dont les citoyens sont les sujets primaires. Dès lors, s'il est vrai que les dispositions relatives au droit des traités prescrivent aux Etats d'exprimer dans les formes appropriées leur consentement sur le texte du Traité, il reste que les citoyens doivent avoir voix au chapitre lors de la rédaction dudit Traité. Il ne semble dès lors pas que l'on puisse soutenir que l'organe délégué à la rédaction du texte doive nécessairement être une conférence diplomatique. En effet, aucune disposition internationale ne prévoit l'obligation que les traités soient rédigés par des conférences intergouvernementales, cependant que la logique même du processus d'intégration européenne semble s'opposer à ce que la loi fondamentale de l'Union en cours de création soit établie par un organe ou selon une procédure qui ne permettrait pas la participation — fût-elle indirecte — des citoyens par le truchement de leurs représentants, au processus de création de l'acte. Le processus qui s'est engagé par la création des Communautés tend en effet à étendre au niveau superétatique le principe de la participation des citoyens aux décisions de gouvernement, principe qui s'est affirmé en Europe par une histoire multiséculaire, consacrée par les conquêtes de la «Glorieuse révolution» du 17ème siècle en Angleterre, et par les «Principes» de 1789 en France. A moins que l'on ne remette en cause ces principes, l'institution appropriée pour rédiger le texte du Traité instituant l'Union ne peut, semble-t-il, qu'être la seule institution européenne investie d'un mandat populaire, en ce qu'elle est élue au suffrage universel direct par les citoyens des Etats mêmes qui devront accepter le Traité, à savoir l'Assemblée parlementaire des Communautés européennes.

4 La procédure la plus correcte aux plans juridique et institutionnel pour parvenir à la création du Traité instituant l'Union européenne doit donc, semble-t-il, comporter l'élaboration du texte par l'Assemblée parlementaire des Communautés européennes, et son acceptation par les Etats membres par la ratification ou par tout autre *moyen convenu* aux termes de l'article 11 de la Convention de Vienne.

Les conséquences de la réception du texte du Traité

La question de la légitimité et de l'efficacité du nouveau Traité de l'Union pourrait se poser dès lors que celui-ci ne serait pas accepté par tous les Etats membres de la Communauté actuelle. Dans le cas où tous les Etats membres de Communautés actuelles signeraient le nouveau traité de l'Union, *aucun problème* ne se poserait puisque le Traité d'Union régit *également* les matières qui font actuellement l'objet des traités instituant les Communautés européennes. En vertu de l'article 59 de la Convention de Vienne, un traité est éteint dès lors que toutes ses parties contractantes signent un nouveau traité ayant même objet.

Dans le cas où seuls certains Etats membres accepteraient le Traité instituant l'Union, ledit Traité acquerrait pour les Etats signataires une validité et une efficacité absolues. Il s'agit en effet, comme on l'a dit, d'un traité nouveau par rapport au Traité instituant les Communautés. Dès lors, comme tout traité, il acquiert sa validité et son efficacité dès l'instant qu'il est accepté par deux parties contractantes au moins. Dans le cas d'espèce, aucun problème ne se poserait non plus en ce qui concerne la validité du nouveau Traité au regard des parties qui l'auraient reconnu. En revanche, on pourrait s'interroger sur la légitimité du comportement des Etats signataires du Traité d'Union compte tenu des engagements des contractants envers les Etats qui n'auraient pas adhéré à ladite Union sans pour autant dénoncer leur participation aux Communautés.

On pourrait en effet prétendre que les premiers auraient manqué à leurs devoirs envers les Etats non contractants parce qu'en adhérant à la Communauté, ils auraient souscrit à l'obligation de respecter l'ordre communautaire, et pris un tel engagement à l'égard de tous les autres contractants.

L'hypothèse qui vient d'être exposée ne semble au demeurant pas fondée. En effet, les obligations des Etats signataires des traités découlent des dispositions d'ensemble prévues par les actes signés à la lumière de l'objet et de l'objectif des instruments, qui apparaissent notamment dans les préambules (article 31 de la Convention de Vienne).

Comme le précise par exemple le préambule du Traité CEE, les Etats signataires des traités instituant les Communautés sont «determinés à établir les fondements d'une union, sans cesse plus étroite entre les peuples européens».

Parce qu'ils se disaient «convaincus que la contribution qu'une Europe organisée et vivante peut apporter à la civilisation est indispensable au maintien des relations pacifiques», ainsi que le précise le préambule du Traité CECA, les fondateurs des Communautés actuelles s'étaient proposés de donner corps, par la création des Communautés elles-mêmes, à un état transitoire afin de mettre en oeuvre les conditions économiques et sociales propres à permettre une intégration européenne sans cesse plus étroite. On peut dès lors tenir pour légitime un comportement tendant à atteindre cet objectif.

Il s'ensuit que si la nouvelle Union est jugée souhaitable, voire indispensable, pour atteindre les objectifs précités, parce que les Communautés actuelles, par les limites qui leur sont inhérentes, ne peuvent plus jouer ce rôle, le comportement des Etats qui l'ont créée est dès lors parfaitement légitime parce qu'il est l'expression de la mise en oeuvre de l'obligation originelle à laquelle ils ont souscrite et qu'ils ont acceptée. Dans cet ordre d'idées, on pourrait même douter du

bon accomplissement de l'obligation précitée par les Etats qui n'accepteraient pas le nouveau Traité d'Union parce que, par leur comportement, ils tendraient à empêcher l'accomplissement de l'objectif qu'ils s'étaient engagés à poursuivre.

Il ne semble pas que l'on puisse fondamentalement douter de l'opportunité de la création de l'Union en vue de la réalisation des objectifs poursuivis par les Etats membres par leur adhésion à la Communauté, les secteurs qui relèvent actuellement de la compétence communautaire ne paraissant en effet pas suffisants pour atteindre ces objectifs.

Dans la phase actuelle d'instabilité politique internationale, l'on ne voit guère comment une union économique pourrait survivre sans défendre ses intérêts légitimes sur le marché mondial par le biais d'une politique extérieure organisée, et sans assurer efficacement sa sécurité.

En période d'instabilité monétaire, on ne voit guère comment un marché commun pourrait résister longtemps sans attribuer à des institutions communes les pouvoirs qui s'imposent en matière de politique monétaire. D'autre part, pour permettre l'exercice de ces missions nouvelles, l'actuel cadre institutionnel ne paraît pas suffisant s'il n'est réformé en profondeur. Un traité qui tend à transférer ces nouvelles compétences aux institutions communes et prévoit de les réformer pour mieux les adapter à l'exercice de ces tâches nouvelles, paraît non seulement opportun, mais indispensable pour sauvegarder le processus d'intégration qui s'est engagé par la mise en oeuvre des traités instituant les Communautés.

Les moyens propres à éviter des éventuels manquements

Reste le problème des rapports de l'Union avec les Etats membres des Communautés qui n'ont pas souscrit à l'Union. L'Union constituant un ordre juridique

nouveau et différent par rapport à l'ordre juridique communautaire, on pourrait imaginer en théorie que les Communautés survivent en tant qu'ordre juridique autonome à côté de l'Union, tout comme la naissance des Communautés européennes n'a pas empêché que survive le Conseil de l'Europe. Il ne faut cependant pas négliger les obstacles qui pourraient se dresser devant une telle solution dès lors que la matière communautaire est incorporée dans les compétences de l'Union, qui les administre par ses propres institutions qui sont dotées de pouvoirs différents même si elles conservent la dénomination antérieure.

On pourrait songer à doubler les institutions: d'une part les institutions de l'Union, d'autre part les institutions communautaires. Une telle solution paraît franchement fort lourde et fort malaisée à mettre en oeuvre.

Pour résoudre ce problème délicat, il serait, semble-t-il, souhaitable que l'on offre aux Etats de la Communauté qui n'ont pas adhéré à l'Union, une forme d'association propre à résoudre en toute équité les problèmes économiques que poseraient les conséquences de leur choix. Utilisée comme il convient, elle pourrait permettre de convaincre les Etats membres qui ne font pas partie de l'Union d'y adhérer.

Il conviendrait dès lors de résoudre le problème par des dispositions appropriées qui seraient prévues dans l'instrument à élaborer et pourraient par ailleurs être politiquement opportunes pour convaincre les sceptiques d'adhérer à l'Union, en balayant les craintes que pourrait susciter l'incertitude des rapports avec les Etats qui n'y adhéreraient pas.

Il va de soi que l'acceptation de l'acte d'union par certains Etats membres de la Communauté — et non par tous — est un simple hypothèse. Toute conjecture en la matière serait dépassée par une adhésion à part entière de tous les Etats membres, objectif qui doit, évidemment, être considéré comme un événement souhaitable. Les hypothèses formulées le sont donc à titre de pure précaution, et visent à établir que le non-

6 consentement d'un Etat ne saurait empêcher l'exécution de la volonté de plusieurs ou y faire obstacle dès lors que les fondements juridiques sont solides.

Si, *en droit*, il suffirait que l'instrument soit reconnu par deux Etats seulement pour qu'il soit valable et efficace entre eux, l'on ne saurait affirmer qu'en l'espèce, une très faible participation à l'Union serait politiquement opportune. En réalité, l'Union européenne ne peut avoir le sens que l'on entend lui donner que si une partie importante des citoyens de notre Europe y participe.

Il conviendrait dès lors de préciser dans le texte de l'acte en gestation que celui-ci n'entrera en vigueur que s'il est reconnu par un nombre d'Etats représentant une partie minimum de la population et du potentiel économique actuels de la Communauté.

A cet effet, on pourrait, semble-t-il, suggérer que l'instrument prévoie sa reconnaissance par un nombre minimum d'Etats et en fonction de l'importance de chacun de ces Etats en termes de population et de puissance économique. Les modalités de pondération de la représentativité de chacun des Etats, et de calcul de la représentativité minimum nécessaire pour l'entrée en vigueur du traité relèvent d'une arithmétique économique et politique. A titre d'exemple, on peut imaginer que chaque Etat membre soit doté d'un coefficient de pondération inspiré des critères qui régissent le vote pondéré actuellement prévu pour le Conseil de ministres de la Communauté, et que le traité entre en vigueur lorsque la somme des coefficients des Etats ayant reconnu l'acte dépasserait un *minimum* fixé par le traité lui-même, minimum qui pourrait être égal, ou mieux peut-être, supérieur à la majorité simple.

Pour ce qui est de la méthode selon laquelle les Etats seraient appelés à exprimer leur consentement et à s'obliger par le texte rédigé par l'Assemblée parlementaire des Communautés européennes, il y a lieu de rappeler que l'article 11 de la Convention de Vienne est extrêmement large en la matière. Celui-ci prévoit,

on l'a dit, que le consentement d'un Etat à s'obliger par un traité peut être exprimé par tous les moyens convenus.

La ratification est l'un des moyens possibles. Les dispositions de la Convention précitée en prévoient d'autres, mais elles permettent de surcroît que tout traité puisse également prévoir des possibilités autres que celles qui sont expressément énumérées dans la Convention.

Pour faciliter l'acceptation par *tous* les Etats membres — ou à tout le moins par le plus grand nombre possible d'entre eux — du texte qui sera approuvé par le Parlement européen, il semble opportun que le texte omette toute précision ou condition relative aux procédures qui peuvent permettre son acceptation. En effet, les constitutions, les dispositions et les pratiques constitutionnelles internes des différents Etats membres des Communautés sont différentes et qui plus est, les conditions politiques internes de chacun d'entre eux diffèrent également. Ainsi, si l'intervention du parlement national peut sembler souhaitable dans tel Etat, l'acceptation du traité pourrait être facilitée dans tel autre par d'autres méthodes plus praticables sur le plan des institutions ou plus recommandables politiquement. En l'espèce, il semble des plus opportun de laisser la plus grande liberté de choix possible aux organes constitutionnels internes des Etats.

Pour les motifs exposés ci-dessus, il semble dès lors souhaitable, en ce qui concerne la rédaction du texte, de veiller à renoncer à mentionner dans le texte le terme «traité» ou le mot «ratification», non seulement en raison de la prudence rédactionnelle, qui s'impose, mais aussi et surtout pour faciliter le résultat souhaité par le libre jeu de systèmes constitutionnels nationaux différents et non uniformes, et pour permettre d'adapter plus aisément à ces systèmes le texte à adopter. Une solution et une terminologie neutres semblent donc préférables.

Le Traité d'Union européenne et les Traités Communautaires

Jean-Paul Jacqué, Président de l'Université de Strasbourg, Professeur à la Faculté de Droit et de Sciences politiques

La préparation d'un Traité d'Union européenne par le Parlement européen amène inévitablement à s'interroger sur les rapports entre ce nouvel instrument et les traités communautaires. Dès lors que le Parlement a décidé d'intégrer l'acquis communautaire dans le Traité d'Union, faut-il analyser celui-ci comme une modification des traités existants auquel cas il conviendra de respecter la procédure de révision prévue par l'article 236 du traité, ce qui exigerait que la Commission ou un Etat reprenne le projet du Parlement afin de le soumettre au Conseil, puis à une conférence des représentants des Etats membres?

Juridiquement, la question doit être tranchée le plus rapidement possible afin d'éviter que la controverse ne serve de prétexte aux adversaires du changement pour s'opposer au Traité d'Union en se présentant comme défenseurs des Communautés existantes et en refusant d'engager le débat sur le fond.

Deux questions devraient avant tout retenir, dans ce contexte, l'attention: l'applicabilité de la procédure de révision établie par l'article 236 du Traité; la compatibilité entre le nouveau Traité et les Traités communautaires.

L'applicabilité de l'article 236 du Traité CEE

En droit international, les Etats sont les maîtres des traités et l'accord de toutes les parties peut toujours aboutir à la révision ou à l'extinction d'un traité indépendamment de la procédure de révision instituée par celui-ci. L'article 59 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, qui codifie le droit existant, indique que l'extinction d'un traité peut résulter de la conclusion entre toutes les parties d'un accord contraire. Cette règle est-elle valable pour les organisations internationales?

La pratique permet de conclure positivement. Un certain nombre d'Institutions spécialisées des Nations Unies ont été mises en place de cette manière en 1945 sans que l'on utilise les procédures de révision prévues dans les traités constitutifs des organisations préexistantes. Dans le cadre européen, l'OCDE fut créée sur la base d'un protocole prévoyant la dissolution de l'OECE dès l'entrée en vigueur de la convention créant l'OCDE. S'agissant des systèmes fédéraux, rappelons que les Etats-Unis d'Amérique ont été constitués sans respecter la procédure de révision de l'acte confédéral. Il en est allé de même lors de la rédaction de la nouvelle Constitution helvétique après le Sonderbund malgré les protestations de certaines puissances européennes.

La question de savoir s'il peut en aller ainsi en droit communautaire est en apparence plus controversée. Si la Communauté repose sur des transferts de souveraineté réalisés par les Etats membres, ces derniers ne peuvent disposer des compétences ainsi transférées que dans le cadre de la procédure communautaire de révision.

Cependant, une bonne partie de la doctrine ne partage pas cet avis. Sans multiplier les citations, reprenons ce qu'écrit le Professeur Bernhardt dans «Trente ans de droit communautaire»:

«Si, négligeant la procédure prescrite, les Etats membres prennent à l'unanimité par un traité formel des dispositions qui complètent les traités communautaires et tiennent compte de situations nouvelles tout en respectant les objectifs et les principes de base de la Constitution, l'inobservation des règles de procédure devrait susciter moins de réserves» (p. 81, Perspectives européennes, Commission des Communautés européennes).

8

Certes, le Professeur Bernhardt reste prudent. En fait, le Traité CECA a été modifié par le traité de 1956 sur la Sarre sans qu'aucune difficulté particulière ne soit évoquée. De la même façon, la convention relative aux institutions communes réalise, sur certains points une modification du Traité C.E.C.A. en dehors de toute procédure de révision.

Il résulte de la pratique, et de la doctrine qui la formalise, que l'accord unanime des Etats peut aboutir à une révision des traités sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours à la procédure de révision. Cependant, dans toutes les hypothèses mentionnées ci-dessus, les Etats membres se situaient dans le cadre des traités existants. A fortiori, s'il désirent sortir de ce cadre, la procédure de révision prévue par l'article 236 ne peut être applicable.

Nul ne songe à analyser le Traité C.E.E. comme une révision du Traité C.E.C.A. et à reprocher aux Etats de ne pas avoir suivi la procédure de révision C.E.C.A. Lorsque les Etats membres se sont engagés dans l'étude du Plan Fouchet, ils ne se sont pas souciés de se situer dans le cadre de la révision du traité C.E.E. pas plus que le projet de Communauté Politique élaboré par l'Assemblée ad hoc n'entraîne dans le cadre de la révision C.E.C.A. quelles que soient les conséquences qu'aurait pu avoir l'entrée en vigueur de ces traités pour les Communautés existantes. De la même manière, le projet Genscher-Colombo envisageait dans sa rédaction initiale la conclusion à terme d'un Traité d'Union sans faire aucune référence à la procédure de l'article 236.

Ainsi, tant dans la doctrine et dans les conceptions de certains gouvernements, que dans la pratique, le progrès de l'Union ne passe pas obligatoirement par un respect de la procédure de révision du Traité CEE.

La raison en est simple. Dans tous les cas, il s'est agi de créer un ordre juridique nouveau distinct de l'ordre précédent. Certes, cet ordre nouveau avait des inci-

dences sur l'ordre ancien. Il pouvait même en englober certaines parties, mais il était fondamentalement autonome par rapport à celui-ci. La procédure de révision trouve à s'appliquer lorsque l'on se situe dans le cadre du système ancien que l'on envisage de réformer. Elle ne joue plus lorsqu'il s'agit de constituer des institutions dotées de compétences nouvelles et possédant une personnalité juridique différente. L'OCDE n'est plus l'OECE à laquelle elle succède cependant. La CEE est à l'évidence juridiquement distincte de la CECA. Même si l'Union européenne tient compte de l'acquis communautaire, elle constitue une étape nouvelles. La procédure de révision est destinée avant tout à protéger l'acquis contre les risques de régression. Or, ici la volonté est de développer cet acquis. Aucune considération particulière ne milite en faveur de l'emploi de l'article 236. En créant l'Union, les Etats, conformément au Traité CEE, mettent en place une union plus étroite des peuples européens. Cette organisation nouvelle n'est pas la Communauté. Elle est mise en place librement par les Etats.

Tirons les conséquences de cette constatation. Les Etats membres peuvent à l'unanimité modifier les traités existants sans respecter la procédure de révision instituée par ces derniers dès lors que les modifications retenues restent dans le cadre général tracés par eux. S'il s'agit de mettre en place une nouvelle structure, le respect des formes requises pour la révision ne s'impose plus, puisque par définition, il s'agit de mettre en place un ordre juridique nouveau. Mais par là même, l'unanimité des Etats membres des Communautés existantes n'est plus nécessaire, même si elle reste souhaitable. On se situe dans une hypothèse différente, celle de la compatibilité entre l'Union et la Communauté.

La compatibilité entre l'Union et la Communauté

Si l'Union est acceptée par tous les Etats membres des Communautés, ceux-ci peuvent décider de mettre

fin aux traités communautaires, l'acquis étant repris conformément aux dispositions du traité d'Union. Par contre, que se passe-t-il si certains Etats membres décident de ne pas participer à la nouvelle structure? A partir du moment où l'on admet que le Traité d'Union est un traité différent du traité communautaire, rien n'impose qu'il doive pour entrer en vigueur être ratifié par tous les membres de la Communauté. Le problème qui se pose alors est celui de la compatibilité de traités existant concurremment (l'article 30 de la Convention de Vienne). Deux solutions doivent être envisagées.

1) Il est possible que tous les Etats membres ne décident pas de devenir partie au Traité d'Union, mais qu'ils acceptent tous d'éteindre les traités communautaires. Telle est la pratique généralement suivie dans le cas des organisations reconstituées après dissolution. Ainsi, tous les membres de l'OECE ont accepté que l'organisation disparaisse dès l'entrée en vigueur de la Convention créant l'OCDE alors qu'ils admettaient parfaitement que certains d'entre eux ne deviennent pas membres de la nouvelle organisation. Cependant, une telle solution fondée sur des négociations intergouvernementales est difficilement compatible avec la démarche suivie par le Parlement.

2) Dans ce cas, le risque existe que certains Etats sans vouloir adhérer au Traité d'Union n'en paralysent l'entrée en vigueur. Que faire, si l'on admet que le droit communautaire n'interdit pas à certains Etats membres de créer entre eux une Union européenne plus étroite dès lors qu'ils respectent, comme l'exige la Convention de Vienne sur le droit des traités, les obligations qu'ils ont contractées à l'égard des parties aux traités communautaires qui ne deviendront pas membres de l'Union? Faut-il maintenir simultanément en

vie l'Union et la Communauté? Sur le plan théorique, cette solution est la plus satisfaisante, mais est-elle praticable? Outre la dédoublement institutionnel coûteux qu'elle implique, elle place les non membres de l'Union dans une position difficile. Ils verront les membres de l'Union agir d'un commun accord au sein de la Communauté et leur imposer leur solution en s'appuyant éventuellement sur les techniques de votation prévues par le traité CEE. Ne vaudrait-il pas mieux sur le plan pratique, tout en prévoyant que le Traité d'Union garantisse aux non membres le respect des droits qu'ils tirent des traités communautaires, leur proposer de négocier leurs rapports avec l'Union dans le cadre d'un nouveau statut qui pourrait être celui d'une association d'un modèle à définir?

Pendant, pour que l'Union bénéficie dès l'origine d'une légitimité suffisante, il convient que le nombre d'Etats dont l'acceptation est nécessaire à l'entrée en vigueur du Traité soit important et qu'il s'agisse d'Etats représentant une population suffisamment nombreuse. On pourrait envisager une clause imposant par exemple la participation de six Etats représentant les 2/3 de la population de l'actuelle Communauté.

Conclusions

- 1) L'emploi de la procédure de révision de l'article 236 du Traité CEE ne nous paraît pas nécessaire.
- 2) Si le Traité d'Union est distinct du Traité CEE, il peut entrer en vigueur sans que soit nécessaire la ratification de tous les membres de la Communauté. Il devra cependant contenir des dispositions de nature à préserver les droits des membres de la Communauté qui ne deviendront pas membres de l'Union.



A la veille du vote définitif en Commission Institutionnelle et du débat en séance plénière sur la proposition de résolution relative au contenu du projet de Traité sur l'Union européenne, nous avons retenu utile de publier la lettre que M. Altiero Spinelli a envoyée à MM. les Présidents Thorn et Ferri, dans laquelle il analyse les caractéristiques fondamentales du projet.

Lettre à MM. Thorn et Ferri

Le travail que le Parlement européen a entrepris a 5 caractéristiques fondamentales.

S'il les conserve à travers les débats et amendements qui précéderont le vote de février 1984, son projet sera un acte politique fort, autour duquel il sera possible de mener une action complexe, longue et clairement orientée, en commençant par la présentation du projet aux autorités nationales avec la requête de ratification et par la campagne électorale d'avril-mai 1984.

Si, au contraire, le projet sort edulcoré des débats et privé de ses caractéristiques fondamentales, il ne sera qu'une autre parmi les nombreuses propositions de réforme dont est parsemé le chemin de la construction européenne, et dont tous se sont désintéressés à partir du jour-même où elles ont été mises au point et présentées.

La *première caractéristique* est celle de la délimitation d'un espace constitutionnel à l'intérieur duquel le *gradualisme* (qui est une nécessité de toute politique sérieuse) est inscrit dans la Constitution de l'Union, ce qui veut dire que les réalisations dépendront des mûissements de la volonté politique commune, à l'intérieur des institutions de l'Union, et non de la juxtaposition successive et ponctuelle de volontés politiques nationales mûries chacune indépendamment de l'autre, et

de l'action de Traités successifs entre les Etats membres.

Ce gradualisme s'exprime:

- a) dans le secteur des compétences concurrentes, où l'Union a le droit d'agir — mais tant qu'elle n'intervient pas, les Etats conservent leurs compétences;
- b) dans le secteur des compétences potentielles qui sont nationales mais ont vocation de devenir communes. Elles le deviennent en partie ou globalement lorsque tous les gouvernements sont d'accord dans le Conseil Européen pour opérer de tels transferts;
- c) dans le principe de subsidiarité qui établit:
 - i) dans quels domaines l'Union a compétence concurrente ou potentielle;
 - ii) à quelles conditions la compétence concurrente ou potentielle est exercée. Des majorités spéciales dans les deux branches de l'autorité législative sont nécessaires pour constater que le principe de subsidiarité doit être invoqué dans le domaine des compétences concurrentes. L'unanimité est nécessaire dans le Conseil Européen dans le cas des compétences potentielles. En tout cas le recours en justice contre d'éventuels abus du principe subsidiarité est garanti.

Si le Parlement européen n'adoptait pas une telle structure dotée de garanties suffisantes, l'alternative sera une concession hargneuse de pouvoirs insuffisants aux Institutions communes et le maintien des pouvoirs inter-gouvernementaux actuels excessifs et paralysants.

La *deuxième caractéristique* du projet est que les Institutions politiques — Commission, Parlement européen et Conseil de l'Union — sont rendues plus efficaces et plus politiques. J'attire votre attention sur deux points:

- a) l'organisation et la composition de la *Commission* peut être modifiée par loi organique. Il n'est possible d'insérer cette modification dans le Traité lui-même,

mais la Commission telle qu'elle est aujourd'hui est mal organisée et mal composée. Par un travail législatif approprié, il faudra chercher les meilleures formules.

b) le *Conseil de l'Union*, à la différence du Conseil Européen, ne vote pas à l'unanimité, et doit être composé de membres permanents. Bien que dans le projet actuel on ne le dise pas, je proposerai un amendement établissant que chaque délégation nationale doit être présidée par un ministre national pour les Affaires de l'Union.

Si le Parlement devait ne pas maintenir l'idée d'une Commission politiquement forte et d'un Conseil politiquement responsable et influent (mais sans pouvoir de veto), l'Union ne vaudrait pas grand'chose, car elle aurait un moteur trop faible pour la faire rouler.

La *troisième caractéristique* du projet est que l'Union absorbe entièrement et remplace les Communautés, leur acquis, la coopération politique et le SME.

Tout ce qui n'est pas modifié par le Traité reste en vigueur et continue à fonctionner comme à présent (donc avec les anciens Conseils et les anciens Comités consultatifs, les anciens règlements, etc.) tant que l'Union ne modifie pas l'acquis par ses propres procédures.

Si le Parlement n'adoptait pas cette possibilité de modifier l'acquis par les procédures nouvelles, l'Union serait incapable d'avoir le développement rationnel dont elle a tant besoin.

La *quatrième caractéristique* du projet est que le Traité entrera en vigueur entre les Etats qui l'auront ratifié dès que la population globale des pays l'ayant ratifié aura atteint une masse critique. On peut donner un délai de réflexion ultérieur (par exemple six mois) à ceux qui n'auront pas encore ratifié — mais subordonner l'entrée en vigueur de l'Union à l'adhésion de tous équivaldrait à mettre le sort de l'Union dans les mains des Etats les plus hésitants.

L'expérience de Schuman en 1950 est probante: tous étaient invités, mais la Communauté aurait pu démarquer seulement avec ceux qui auraient voulu le faire!

La conséquence de ce principe est que si quelques membres des Communautés ne deviennent pas membres de l'Union, des négociations entre celle-ci et ces Etats seront nécessaires pour organiser leur «désentassement». On ne devrait pas entrer dans le détail sur ce point dans le Traité, mais il faudrait bien fixer le principe de la négociation.

La *cinquième caractéristique*, dans un certain sens la caractéristique fondamentale, concerne le fait que le Parlement présentera son projet directement aux Etats (et donc à leurs gouvernements) en leur déclarant qu'il est l'oeuvre de la plus haute instance démocratique européenne aujourd'hui existante et que le Parlement européen demande de soumettre le projet à ratification.

Il est évident que, à partir de ce geste, une période de pressions politiques sur les Gouvernements, les Parlements, les opinions publiques s'ouvrira (en commençant par la campagne électorale européenne) pour surmonter les résistances. L'Europe deviendra vraiment un sujet central de la vie politique démocratique dans nos pays.

Mais pour que ce débat se déclenche, il est nécessaire que le grand dessein existe, qu'il soit le même pour tous, qu'il soit le drapeau autour duquel les forces européennes se rallient.

Si le Parlement européen devait décider de renoncer à cet acte de fierté politique, s'il n'avait pas le courage de dire: «Nous, au nom du peuple européen qui nous a élus, vous demandons de ratifier le projet que nous avons préparé»; s'il se contentait d'avoir élaboré un simple document de travail — soumis à des discussions ultérieures, que sais-je, avec le Conseil, avec les Gouvernements, avec les Parlements nationaux — ce-

la signifierait que le premier Parlement élu, à la fin de son mandat, au lieu de rugir n'aura été capable que de bêler.

Il est bien possible qu'au cours de l'action pour la ratification du projet, tels Gouvernements ou tels Parlements proposent telle ou telle formule alternative. Le Parlement européen réélu, gardien du projet, pourra, s'il le croit utile, proposer (car il doit se considérer comme le seul politiquement habilité à le faire) des modifications éventuelles. Mais des modifications ne pourront être proposées que si les Etats ont été préalablement mis au pied du mur devant le Traité à ratifier.

Qu'il me soit enfin permis d'attirer votre attention sur le fait politique suivant: le problème central sera de convaincre non tel ou tel pays, l'Angleterre ou le Danemark, mais la France et en particulier son Président.

Quelles que soient les difficultés de cette entreprise, elles doivent être affrontées et surmontées, non pas en s'adaptant à ce que les officiels ou officieux de la France proposent aujourd'hui (car leurs propositions sont régulièrement dépourvues de valeur constructive réelle) mais en cherchant à convaincre le Président et une partie de la France politique que le projet du Parlement européen est la chance de la France si elle sait la saisir et la faire sienne, que l'alternative n'est pas une autre Europe, mais la décomposition de l'Europe, où la France a tout à perdre et rien à gagner, que, certes, la France est divisée sur l'Europe (mais sur quoi la France n'est-elle pas divisée? c'est sa grandeur de l'être) — mais qu'elle possède aussi un instrument sûr pour mesurer si la France européenne et généreuse est plus forte ou moins forte que la France chauvine et recroquevillée sur elle-même: elle a en effet la possibilité de recourir au référendum pour ratifier le Traité de l'Union.

Rédacteur responsable: Pier Virgilio Dastoli • Secrétaire de rédaction: Viviane Schmit

Le titre de cette lettre indique que son but est le soutien de l'action du Club Crocodile. Toutefois, son contenu n'engage que ses auteurs.

Abonnements: pour informations s'adresser à la rédaction. Numéros de 1 à 10: 100 FB par copie.

CROCODILE est publié en français, anglais, italien et allemand.