

Suffit-il de lire la première partie de la Constitution ? (... pour connaître la définition du pouvoir de l'Union Européenne : ses compétences, ses limites, les règles de l'exercice du pouvoir : Qui décide sur quoi et comment ?)¹

- Renvoi à la Charte des droits fondamentaux (I, 7)
- Renvoi au protocole sur la subsidiarité (I, 9)
- Renvoi au protocole sur la proportionnalité (I, 10)
- « L'étendue et les modalités d'exercice des compétences de l'Union sont déterminées par les dispositions spécifiques à chaque domaine de la Partie III. » (I, 11) – c'est la raison principale et générale pour laquelle on ne peut pas se restreindre à la première partie !
- Première exemple de la règle générale ci-dessus : compétence partagée dans « la politique sociale, pour des aspects définis dans la Partie III » (I, 13)
- « La compétence de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité commune couvre tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union » (I, 15) - sans renvoi exprès à la troisième partie, cet article est néanmoins trompeur tant qu'on ne sait pas que la prise de décision est presque complètement confiée aux Etats membres, avec l'unanimité comme condition de toute décision importante – ce qui renverse le sens de l'article tel qu'on le trouve dans la première partie, puisque les conditions définies dans la troisième rendent justement impossible cette politique commune que la première partie stipule.
- Renvoi à la troisième partie pour des dispositions spécifiques concernant les actes juridiquement obligatoire en ce qui concerne des compétences d'appui (I, 16).
- « Si une action de l'Union paraît nécessaire dans le cadre des politiques définies à la Partie III », la coopération renforcée peut-être envisagée (I, 17).
- La commission attire l'attention des Parlements nationaux sur la coopération renforcée, selon le protocole sur la subsidiarité – renvoi à celui-ci (I, 17).
- Dans la première partie, il est précisé que le Conseil européen « se prononce par consensus sauf dans les cas où la Constitution en prévoit autrement » (I, 20) - tandis que dans la troisième partie, il est question de « vote », d' «unanimité », de « majorité qualifiée », d' «abstention » (III, 244). C'est au moins incohérent, sinon contradictoire, et pour savoir qui décide enfin et comment (si c'est le Conseil européen, dans ce cas), il faut lire tout les articles de la troisième partie.
- « Le Parlement européen exerce, conjointement avec le Conseil des ministres, les fonctions législative et budgétaire » (I, 19), et par correspondance : « Le Conseil des ministres exerce, conjointement avec le Parlement européen, les fonctions législative et budgétaire » (I, 22) - « conjointement » est très vague pour une définition de l'exercice du pouvoir ; pour connaître la codécision, il faut se référer à la troisième partie : pour savoir plus sur le Parlement européen, il faut lire les art. 232 à 243 ; pour connaître sa composition, il faut chercher dans le protocole qui s'y réfère ; la définition de ce que le premier article appelle le « mode communautaire » de l'exercice des compétences se trouve finalement dans l'art. III, 302, mais pour savoir dans quels domaines il s'applique, il faut à nouveau lire les articles sur les politiques communes – un puzzle de dispositions dispersées qui seules ensemble permettent de voir clair sur l'exercice du pouvoir et de son caractère démocratique dans l'Union européenne.
- ... et pareil (parallèle) pour le Conseil de ministres ... (bien que dans ce cas la majorité qualifiée est définie dans la première partie, I, 24)

¹ ... et le renvoi à la troisième partie (ainsi qu'à la deuxième) ne peut pas être comparé avec le renvoi dans d'autres constitutions au droit dérivé, justement parce que la troisième partie ne constitue pas du droit dérivé, mais du droit constitutionnel.

- Renvoi à la troisième partie : « Lorsque la Constitution prévoit dans sa Partie III que des lois européennes et des lois-cadres européennes sont adoptées par le Conseil des ministres conformément à une procédure législative spéciale ... » (I, 24) Pour savoir comment les décisions sont prises dans un domaine donné, il faut donc de nouveau aller dans la troisième partie, et là dans les dispositions spécifiques pour les politiques communes, c'est-à-dire tout les titres III et V (au minimum), comprenant 115 pages à eux seuls. (Et pareil pour ce cas parallèle : « Lorsque la Constitution prévoit dans sa Partie III que le Conseil des ministres statue à l'unanimité dans un domaine déterminé ... ; I, 24).
- « Un acte législatif de l'Union ne peut être adopté que sur proposition de la Commission sauf *dans les cas où la Constitution en dispose autrement* » (I, 25) – il s'agit là également d'un renvoi (récurrent, trois exemples dans le seul art. I, 34, pour les actes non-législatifs, art. 39 ...) à l'inconnu, et pour le connaître, il faut chercher la réponse dans la troisième partie.
- Renvoi à la troisième partie : « Le Parlement européen peut adopter une motion de censure de la Commission selon les modalités figurant à l'article III-243. » (I, 25).
- La Cour de justice statue « [...]conformément aux dispositions de la Partie III » (I, 28).
- Renvoi à la troisième partie et à d'autres dispositions (dont le lecteur ne sait pas où elles se trouvent) : Le système européen des banques centrales « conduit toute autre mission de banque centrale conformément aux dispositions de la Partie III et aux statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne. » (I, 29) Dans le même article, un nouveau renvoi, précis pour ce qui est la troisième partie cette fois-ci, vague de nouveau pour le reste : « La Banque centrale européenne adopte les mesures nécessaires à l'accomplissement de ses missions conformément aux dispositions des articles III-77 à III-83 et III-90 et aux conditions fixées dans les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne. » Et, toujours dans le même article, un troisième renvoi : « Les organes de décision de la Banque centrale européenne, leur composition et leurs modalités de fonctionnement sont définis aux articles III-84 à III-87, ainsi que dans les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne. »
- Pour les Comités des régions et économique et social, renvoi général à la troisième partie : « Les règles relatives à la composition de ces Comités, à la désignation de leurs membres, à leurs attributions et à leur fonctionnement sont définies par les articles III-292 à III-298. » (I, 31)
- *En règle générale, la répartition entre les dispositions du titre IV de la première partie (Les institutions de l'Union) et le titre VI de la troisième (Le fonctionnement de l'Union) est critiquable ; aucun critère raisonnable ne régit la répartition entre ce qui se trouve dans la première et ce qui se trouve dans la troisième partie (pour ne pas parler de ce qui ne se trouve ni dans l'un ni dans l'autre des deux titres).*
- Renvoi à la troisième partie : « Dans l'exercice des compétences qui lui sont attribuées dans la Constitution, l'Union utilise comme instruments juridiques, en conformité avec les dispositions de la Partie III, la loi européenne, la loi-cadre européenne » (I, 32) – peut-on ne pas s'interroger sur ce que sont « les dispositions de la Partie III »? ...
- « Les lois et les lois-cadres européennes sont adoptées, sur proposition de la Commission, conjointement par le Parlement européen et le Conseil des ministres conformément aux modalités de la procédure législative ordinaire visées à l'article III-302 » (I, 33) – la « procédure législative ordinaire », à laquelle renvoi cet article, est certainement de rang constitutionnel et fait partie de l'essentiel de la Constitution.

- Nouveau renvoi important dans le même article (I, 33) : « Dans les cas spécifiquement prévus à l'article III-165, les lois et les lois-cadres européennes peuvent être adoptées à l'initiative d'un groupe d'États membres conformément à l'article III-302. »
- Autre renvoi sans spécification (ce qui dit qu'il faut consulter l'ensemble des dispositions concernant les politiques qui se trouvent dans la troisième partie) : « Dans les cas spécifiques prévus par la Constitution, les lois et les lois-cadres européennes sont adoptées par le Parlement européen avec la participation du Conseil des ministres ou par celui-ci avec la participation du Parlement européen, conformément à des procédures législatives spéciales. » (I, 33)
- « Le Conseil des ministres élabore cette politique [étrangère] dans le cadre des lignes stratégiques établies par le Conseil européen et selon les modalités de la Partie III. » (I, 39) – ce qui fait que la PESC est définie à trois endroits différents, dont deux se trouvent dans la première partie (art. 15 et art. 39) et l'autre dans la troisième (III, titre V).
- Dans la PESC, les décisions sont prises à « l'unanimité, sauf dans les cas prévus dans la Partie III. » (I, 39) Il faut savoir dans quels cas ce n'est pas l'unanimité, c'est une question encore de rang constitutionnel (et découvrira que c'est très rarement le cas ...)
- « Le Conseil européen peut décider à l'unanimité que le Conseil des ministres statue à la majorité qualifiée dans d'autres cas que ceux visés dans la Partie III. » (I, 39) – même commentaire ...
- « La réalisation d'une telle mission [de la PESD, confiée aux États membres] est régie par les dispositions de l'article III-211. » et une « coopération [pas « renforcée », mais « structurée » entre les États qui « remplissent des critères de capacités militaires plus élevés et qui ont souscrit entre eux des engagements plus contraignants »] est régie par les dispositions de l'article III-213. » (I, 40) – même commentaire ...
- « Les modalités de participation et de fonctionnement, ainsi que les procédures de décisions propres à cette coopération [« plus étroite », le lecteur se demande si c'est la même chose que « renforcée » ...], figurent à l'article III-214. » (I, 40) – comme quoi les règles de la coopération renforcée se trouvent en partie dans l'art. 43 de la première et en partie dans la troisième partie.
- « L'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice: par l'adoption de lois et de lois-cadres européennes visant, si nécessaire, à rapprocher les législations nationales dans les domaines énumérés dans la Partie III » (I, 41) – même commentaire : Quels sont ses domaines qui définissent (limitent) le pouvoir européen et lui confie des champs d'action ? Réponse dans la troisième partie.
- Deux autres renvois importants: « Dans cet espace de liberté, de sécurité et de justice, les parlements nationaux peuvent participer aux mécanismes d'évaluation prévus à l'article III-161 et sont associés au contrôle politique d'Europol et à l'évaluation des activités d'Eurojust, conformément aux articles III-177 et III-174. » et « Dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, les États membres disposent d'un droit d'initiative conformément à l'article III-165. » (I, 41)
- Pour ce qui est la clause de solidarité, un renvoi qui aurait pu être un renvoi au droit dérivé, mais qui dans ce contexte reste un renvoi horizontal entre différentes dispositions constitutionnelles : « Les modalités de mise en œuvre de cette disposition figurent à l'article III-231. » (I, 42)
- « Les États membres qui souhaitent instaurer entre eux une coopération renforcée [...] doivent se renseigner sur les modalités dans la troisième partie et se référer] aux articles III, 322 à III, 329. » (I, 43)
- Les coopérations renforcées sont ouvertes « conformément à l'article III-324. » - même commentaire ... (I, 43)

- « Le Conseil des ministres statue [pour autoriser une coopération renforcée] conformément à la procédure prévue à l'article III-325. » (I, 43) – qui révèle que c'est pratiquement impossible d'entrer dans une coopération renforcée et contredit ainsi la première partie.
- Autre renvoi (sans lequel la disposition de la première partie n'a pas de réalité) : « Toute citoyenne ou tout citoyen de l'Union [...] dispose d'un droit d'accès aux documents des institutions [...] dans les conditions prévues dans la Partie III. » (I, 49)
- Renvoi concernant le budget : « Toutes les recettes et dépenses de l'Union doivent faire l'objet de prévisions pour chaque exercice budgétaire et être inscrites au budget, conformément aux dispositions de la Partie III. » (I, 52)
- ... de même : « Les dépenses inscrites au budget sont autorisées pour la durée de l'exercice budgétaire annuel en conformité avec la loi européenne visée à l'article III-318. » (I, 52), plus deux autres renvois dans le même article aux articles 318 et 321 de la troisième partie.
- Ainsi dans l'art. I, 54 (cadre financier pluriannuel) renvoi à III, 308.
- « Le Parlement européen et le Conseil des ministres adoptent sur proposition de la Commission, conformément aux modalités prévues à l'article III-310, la loi européenne qui fixe le budget annuel de l'Union. » (I, 55) Qui décide alors et comment sur le budget ? Réponse dans la troisième partie ...
- Quant à l'«environnement proche» : « l'Union peut conclure et mettre en œuvre des accords spécifiques avec les pays concernés conformément aux dispositions de l'article III-227. »

L'imbrication entre la première et la troisième partie est telle que la seule lecture de la première ne peut pas satisfaire des citoyens qui veulent savoir qui décide sur quoi et comment en Europe – ce n'est que la lecture des trois parties qui peut donner la réponse aux questions d'ordre constitutionnel, et c'est la raison pour laquelle les auteurs avait raison de qualifier les trois parties de constitutionnelles, non seulement la première. D'autre part, les trois parties dans l'ensemble constitue un ensemble trop compliqué pour qu'un citoyens non initié peut le comprendre, et même un prof de lycée ne se lancerait très probablement pas dans des leçons sur ce texte. Il n'est pas encore le document de compréhension mutuelle entre l'Europe et les citoyens qu'une Constitution devrait être.