

Note du Parlement européen sur la Constitution (juin 2004)

Légende: Résumé du traité constitutionnel, réalisé par le Secrétariat du Parlement européen à titre d'information suite à l'adoption du projet de traité par le Conseil européen de Bruxelles des 17 et 18 juin 2004 à l'issue du processus de CIG.

Source: Task Force Convention, Secrétariat, Objet: Résumé de la Constitution adoptée par le Conseil européen de Bruxelles des 17/18 juin 2004. [EN LIGNE]. [Bruxelles]: Parlement européen, [29.11.2004]. NT/536/536926, PE 337.106. Disponible sur http://www.europa.eu.int/constitution/download/oth180604_3_fr.pdf.

Copyright: (c) Parlement européen

URL: http://www.cvce.eu/obj/note_du_parlement_europeen_sur_la_constitution_juin_2004-fr-d951b1be-9892-43e6-976c-a139d2dd3d8c.html

Date de dernière mise à jour: 05/09/2012

Résumé de la Constitution adoptée par le Conseil européen de Bruxelles des 17/18 juin 2004

Avertissement

La présente note vise, à titre d'information, à présenter, de manière aussi concise que possible, le projet de Constitution finalement adopté par le Conseil européen des 17/18 juin à l'issue du processus de CIG. Certaines mises en garde s'imposent donc:

- *Ce résumé est inévitablement incomplet: le projet de Constitution constitue un ensemble de plusieurs centaines de pages. Pour une information plus détaillée sur une question particulière, prière de contacter la Task force.*
- *Il ne constitue en aucun cas une évaluation politique du texte adopté, laquelle ressortit à la compétence en premier lieu de la commission constitutionnelle, puis de la plénière.*
- *Par souci de simplicité, on se réfère dans la présente note à "la Constitution", (et on privilégie l'indicatif); le lecteur devra cependant être conscient que les dispositions évoquées ne sont pas en vigueur, et que, tant que la Constitution ne sera pas ratifiée, rien ne garantit qu'elles remplaceront effectivement les dispositions des traités actuels.*

INTRODUCTION

I. LES INSTITUTIONS

PARLEMENT EUROPÉEN

CONSEIL EUROPÉEN

CONSEIL DES MINISTRES DE L'UNION

MAJORITÉ QUALIFIÉE

MINISTRE EUROPÉEN DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

COMMISSION EUROPÉENNE

COUR DE JUSTICE

II. LES COMPÉTENCES ET LEUR EXERCICE PAR LES INSTITUTIONS

LE SYSTÈME DE COMPÉTENCES

LES INSTRUMENTS ET LEUR PROCÉDURE D'ADOPTION

Instruments législatifs et réglementaires

Dispositions budgétaires et financières

Ressources propres

Cadre financier pluriannuel

Budget annuel

LES COOPÉRATIONS RENFORCÉES

III. LES POLITIQUES

POLITIQUES EXTERNES

Action extérieure

Politique étrangère et de sécurité commune
Politique commerciale commune
Coopération au développement
Aide humanitaire

POLITIQUES INTERNES

Espace de liberté, de sécurité et de justice

Autres modifications des politiques internes (les indications qui suivent, très sélectives, sont présentées dans l'ordre du texte)

Non-discrimination et citoyenneté :

Marché intérieur/Fiscalité

Politique économique et monétaire

Politique sociale

PAC

Recherche, développement technologique et espace

Energie

Santé publique

IV. LA REVISION

CONCLUSION

Introduction

La CIG a adopté le 18 juin dernier le "projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe", rédigé par la Convention. Témoignage de sa portée constitutionnelle: son ouverture par l'énoncé des valeurs qui fondent l'Union (article 2); - la *reprise intégrale de la Charte des Droits Fondamentaux* (partie II¹); - la *définition des conditions d'appartenance à l'Union* (y compris les conditions du retrait volontaire de celle-ci); - ainsi que des *symboles* de l'Union (drapeau, hymne etc. article I-6 bis).

La Constitution met explicitement fin à la structure en "piliers" qui prévaut jusqu'ici et dote explicitement l'Union de la personnalité juridique. L'objectif initial de simplification s'en trouve partiellement atteint dans la partie I, qui comprend les dispositions essentielles de nature proprement constitutionnelles, la partie II reprenant la Charte. La Constitution reste néanmoins un texte complexe, avec, en partie III, les dispositions -actualisées- issues des Traités actuels relatives aux politiques ainsi que les dispositions détaillées relatives au fonctionnement des institutions, et, en partie IV, les dispositions générales et finales. Elle est de plus introduite par un préambule (qui se réfère aux "héritages culturels, religieux et humanistes de L'Europe"), et complétée par plusieurs protocoles (de niveau constitutionnel, donc) et déclarations annexées.

Sur ces aspects généraux, la CIG a peu corrigé le texte issu de la Convention. On peut relever les points suivants:

- en dépit d'un vif débat qui aura persisté jusqu'au dénouement, le texte de compromis sur le Préambule retenu par la Convention a, pour l'essentiel, tenu bon;
- l'énoncé des valeurs de l'Union a été complété par une référence aux droits des personnes appartenant à des minorités, ainsi qu'à l'égalité des hommes et des femmes (qui ne figurait auparavant que parmi les objectifs);
- la stabilité monétaire figure désormais parmi les objectifs de l'Union en regard d'une "économie de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social".

I. Les institutions

Le projet de Constitution opère une clarification du rôle respectif des institutions et organes de l'Union.

Parlement européen

Il exerce, conjointement avec le Conseil des ministres, les fonctions législative et budgétaire, ainsi que des fonctions de contrôle politique et consultatives. Il élit le Président de la Commission européenne sur proposition du Conseil européen (adoptée à la majorité qualifiée), lequel doit tenir compte du résultat des élections; le PE approuve également la Commission dans son ensemble. Le nombre de ses membres est plafonné à 750. La Constitution ne prévoit pas la distribution des sièges par Etat comme c'est le cas aujourd'hui. En revanche, l'article I-19 contient une base juridique qui charge le Conseil européen, sur l'initiative du Parlement et après son approbation, de décider, avant les élections prévues en 2009, de la distribution des sièges sur la base du principe de représentation "*dégressivement proportionnelle*", avec un seuil minimal de 6 sièges et un seuil maximal de 96 sièges par Etat membre (la Convention proposait 4 comme minimum et pas de seuil maximal).

Conseil européen

Il devient une institution à part entière. La présidence tournante est supprimée et une présidence stable du Conseil européen, aux pouvoirs limités, est instaurée, élue à la majorité qualifiée des membres du Conseil européen, pour un mandat de deux ans et demi, renouvelable. La règle générale pour l'adoption des décisions est le consensus.

Le Conseil européen donne les impulsions et définit les priorités politiques, et ne doit pas exercer de fonction législative. Le respect de ce principe a pu être sauvegardé au cours de la négociation au sein de la CIG, en dépit d'un débat très difficile sur le rôle du Conseil européen dans le domaine de la coopération judiciaire pénale (cf ci-dessous la description du compromis trouvé sur la définition du mécanisme de "frein d'urgence").

Conseil des ministres de l'Union

La Constitution prévoit la mise en place d'un Conseil des affaires étrangères, présidé par le Ministre européen des affaires étrangères (cf ci-dessous), distinct du Conseil Affaires Générales.

Celui-ci continue d'assurer la cohérence des travaux du Conseil en s'appuyant sur le COREPER.

En ce qui concerne les formations spécialisées du Conseil, leurs réunions devront être divisées en deux parties consacrées l'une aux délibérations législatives - publiques-, l'autre aux délibérations non législatives, de manière à satisfaire aux exigences de la transparence.

L'organisation des travaux du Conseil a donné lieu jusqu'à un stade avancé de la CIG à d'après discussions, une majorité d'Etats Membres s'attachant à maintenir la rotation de la présidence du Conseil (sauf en ce qui concerne le Conseil des Affaires étrangères). La Constitution affirme finalement le principe d'une rotation égale, aménagé dans le cadre d'un système de présidence "par équipe" défini par une décision du Conseil européen.

Majorité qualifiée

Elle a constitué tout au long de la Convention et de la CIG le point nodal des discussions, soit en ce qui concerne sa définition, soit en ce qui concerne son champ d'application.

Concernant sa définition, la formule finalement décidée par la CIG se base toujours sur le principe de la double majorité défini par la Convention. Les seuils ont cependant été majorés: 55% des Etats membres (la Convention proposait la majorité des Etats membres), incluant au moins 15 Etats membres (exigence qui à partir de 27 Etats membres n'a plus de signification autonome); 65% de la population (la Convention

proposait 60%). Cependant, la CIG a ajouté une clause supplémentaire selon laquelle une minorité de blocage (35% de la population *a priori*) doit inclure au moins 4 Etats membres, faute de quoi la décision est considérée de toute façon adoptée². Ce système sera d'application à partir du 1er novembre 2009. Afin de vaincre les dernières réticences de certains Etats membres, la Conférence a encore adopté une décision contenant une sorte de compromis de "Ioannina" revu³.

Lorsque l'initiative de la Commission n'est pas requise ou lorsqu'une décision n'est pas adoptée sur l'initiative du Ministre des Affaires étrangères, la majorité qualifiée requise est renforcée: 72% des Etats membres (2/3 selon la Convention), réunissant au moins 65% de la population (60%, selon la Convention).

La majorité qualifiée devient la règle générale pour l'adoption des décisions au sein du Conseil des ministres. L'unanimité reste la règle en ce qui concerne la fiscalité, et partiellement dans les domaines de la politique étrangère et de sécurité commune et de la politique sociale. Par ailleurs, elle sera d'application aussi en ce qui concerne le système des ressources propres et le cadre financier pluriannuel. Finalement, retenons que pour les cas dans lesquels la Convention n'a pas réuni le consensus sur le passage à la majorité qualifiée, une clause "passerelle" générale est prévue (selon laquelle le Conseil européen peut décider, à l'unanimité, après approbation du PE, que le Conseil statuera à l'avenir à la majorité qualifiée, et, le cas échéant, selon la procédure législative ordinaire, sans qu'une révision constitutionnelle et *a fortiori* une ratification par chaque Etat Membre soit nécessaire). Cependant, l'opposition formelle d'un seul Parlement national suffit à bloquer l'application de la "passerelle".

Ministre européen des affaires étrangères

Grande innovation institutionnelle proposée par la Convention, le Ministre, nommé par le Conseil européen à la majorité qualifiée avec l'accord du Président de la Commission conduit la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union, préside le Conseil des Affaires étrangères et est en même temps vice-président de la Commission (à ce titre il est soumis au vote d'approbation collectif du Parlement européen, comme, le cas échéant, de censure). A travers cette "double casquette" Commission-Conseil, il a la responsabilité de l'exécution de la politique extérieure de l'Union *dans son ensemble*. Il a pouvoir de proposition, représente l'Union seul ou avec la Commission, et s'appuie sur un service européen pour l'action extérieure⁴.

Commission européenne

Son pouvoir d'initiative législative est clairement réaffirmé.

Par contre, la CIG n'a pas suivi la proposition de la Convention concernant sa composition: l'accord finalement obtenu prévoit que la Commission sera composée d'un commissaire par Etat membre jusqu'à 2014; à partir de cette date, elle sera composée par un nombre de membres correspondant aux 2/3 du nombre des Etats membres, choisis sur la base d'une rotation égale entre les Etats membres.

Le rôle politique du Président de la Commission, élu par le Parlement européen, est renforcé (désignation des commissaires, répartition des portefeuilles, capacité de demander la démission d'un commissaire).

Cour de Justice

Sa compétence est élargie notamment en ce qui concerne l'espace de liberté, sécurité et justice et certains aspects de la politique étrangère. Un certain accès des particuliers à la Cour est aménagé⁵.

II. Les compétences et leur exercice par les institutions

Le système de compétences

Le projet de Constitution fixe tout d'abord les principes essentiels dans la matière:

- Principe d'attribution des compétences de l'Union;

- Régulation par les principes de subsidiarité et proportionnalité de l'exercice des compétences;
- Primauté du droit de l'Union, affirmée sans ambiguïté;
- Obligation des États membres d'assurer l'exécution du droit de l'Union.

Trois catégories de compétences de l'Union sont distinguées: compétences exclusives, compétences partagées et domaines dans lesquels l'Union a compétence pour mener des actions d'appui, étant précisé qu'elles seront exercées en conformité avec les dispositions de la partie III relatives à chaque domaine d'action. Des particularités sont reconnues en ce qui concerne la coordination des politiques économiques et de l'emploi (article 14) et la politique étrangère et de sécurité commune (article 15) qui ne ressortissent pas à la classification générale.

La nécessaire flexibilité du système est assurée par une clause qui permet l'adoption des dispositions nécessaires pour atteindre l'un des objectifs fixés par le projet de Constitution lorsque celle-ci n'a pas prévu de pouvoirs d'action à cet effet. Son champ d'application est donc plus large que celui de l'actuel article 308 TCE limité au marché intérieur, mais les conditions de sa mise en œuvre sont plus strictes puisque, outre l'exigence d'unanimité au sein du Conseil, l'approbation du Parlement est requise.

Ce dispositif est complété par le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et proportionnalité qui introduit notamment un "mécanisme d'alerte précoce" associant les parlements nationaux au contrôle de l'application du principe de subsidiarité⁶.

Les instruments et leur procédure d'adoption

Instruments législatifs et réglementaires

Le projet de Constitution opère, sur la base d'une hiérarchie des normes, une clarification des actes juridiques au moyen desquels les institutions mettent en œuvre les compétences de l'Union, ainsi que des procédures d'adoption de ceux-ci, à travers deux distinctions successives:

- entre les actes juridiquement contraignants (lois, lois-cadres, règlements et décisions) et les actes non contraignants (avis et recommandations);
- au sein des actes juridiquement contraignants, entre actes législatifs ("lois" et lois-cadres"), et actes non-législatifs ("règlements" et "décisions").

En ce qui concerne les actes législatifs:

Le pouvoir d'initiative législative reste à la Commission, toutefois partagé, dans certaines matières du domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, avec un quart au moins des États membres.

Le projet de Constitution fixe comme règle générale que les lois et lois-cadres sont adoptées en co-décision par le PE et le Conseil, celui statuant à la majorité qualifiée, procédure dite "procédure législative ordinaire"⁸, décalquée pratiquement sans modification de l'actuelle procédure de co-décision.

En ce qui concerne les actes non-législatifs:

Pour les actes d'exécution stricto sensu, le projet de Constitution rappelle tout d'abord qu'il appartient en premier chef aux États membres de mettre en œuvre les actes juridiquement obligatoires des institutions européennes. Dans la mesure où des conditions uniformes d'exécution sont nécessaires, le projet de Constitution confie à la Commission en principe, ou, exceptionnellement, au Conseil (actes d'exécution pris directement sur la base de la Constitution, hors PESC), le pouvoir d'édicter les mesures d'exécution correspondantes. En ce qui concerne la comitologie, une loi européenne établira au préalable les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de ces actes d'exécution. Le PE aura donc un mot décisif à dire en matière de future "comitologie".

Le projet de Constitution crée également des *règlements délégués*, adoptés par la Commission (il n'y a pas de règlement délégué du Conseil!) sur délégation de l'autorité législative, c'est à dire, du PE et du Conseil. Ces règlements délégués, qui peuvent modifier ou compléter certains aspects des lois ou lois-cadres sans pour autant toucher à leurs éléments essentiels, exigent donc une habilitation spécifique formulée dans le texte de base en question, et sont soumis à un mécanisme particulier de contrôle du co- législateur: chacune des deux branches peut révoquer la délégation; le règlement délégué ne peut entrer en vigueur que, si dans un délai fixé dans la loi ou la loi-cadre, aucune des deux branches de l'autorité législative n'émet d'objections.

Dispositions budgétaires et financières

Le cadre institutionnel des finances communautaires est sensiblement modifié par la Constitution. Le projet de la Convention n'a pas été pleinement suivi par la Conférence Intergouvernementale, mais pour l'essentiel on peut dire que l'équilibre préconisé par la Convention a été respecté, malgré les attaques dont il a fait l'objet, qui ont exigé des représentants du PE dans la Conférence des efforts redoublés pour que soient écartées des propositions qui auraient affaibli sévèrement le rôle du PE.

Ressources propres

Une loi européenne adoptée à l'unanimité par le Conseil, après consultation du PE, fixe la limite des ressources propres et peut établir de nouvelles catégories de ressources ou abroger les ressources existantes. Cette loi ne peut entrer en vigueur qu'après approbation par les Etats membres selon leurs règles constitutionnelles respectives. Néanmoins, les modalités concrètes de mise en oeuvre de cette loi seront fixées par une loi du Conseil (adoptée à la majorité qualifiée), après approbation du PE⁹.

Cadre financier pluriannuel

Le cadre financier pluriannuel (qui remplace les actuelles Perspectives financières) discipline l'évolution des dépenses de l'Union pour une période (minimale) de 5 ans, dans la limite des ressources propres. Il fixe les montants des plafonds pour chaque catégorie de dépenses. Il sera adopté à travers une loi du Conseil statuant à l'unanimité, après approbation du PE, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent. Cependant, suite aux demandes de plusieurs délégations et des représentants du PE, qui s'opposaient à ce retour à l'unanimité (la Convention prévoyait l'unanimité pour le premier cadre pluriannuel adopté après la signature de la Constitution et la majorité qualifiée pour les suivants) la Constitution prévoit une "passerelle" selon laquelle le Conseil européen peut adopter, à l'unanimité, une décision autorisant le Conseil à adopter la loi établissant le cadre financier pluriannuel à la majorité qualifiée.

Budget annuel

La loi qui fixe le budget annuel, lequel doit respecter le cadre financier pluriannuel, est adoptée conjointement par le PE et le Conseil. La procédure budgétaire est fortement modifiée mais, malgré les tentatives de beaucoup de délégations pour mettre en cause l'accord établi au sein de la Convention, l'essentiel de celui-ci est maintenu: la distinction entre DO et DNO est abolie; le PE garde en tout état de cause le mot décisif sur l'ensemble du budget¹⁰.

Par ailleurs, les dispositions constituant ce qu'on désigne actuellement par "règlement financier" feront à l'avenir l'objet d'une loi adoptée selon la procédure législative ordinaire (mais, jusqu'en 2007, le Conseil décide à l'unanimité).

Les coopérations renforcées

Elles doivent réunir au moins un tiers des Etats membres. Elles ne peuvent porter que sur les compétences non exclusives de l'Union (mais elles pourraient désormais concerner la politique de défense). L'autorisation d'y recourir est donnée par le Conseil à la majorité qualifiée, après approbation du Parlement européen, et

sur proposition de la Commission (sauf en matière de PESC, où elle requiert une décision à l'unanimité du Conseil, un avis du Ministre des affaires étrangères et de la Commission, et où le Parlement européen n'est qu'informé). Les Etats Membres restés en dehors des coopérations renforcées participent aux délibérations du Conseil, même s'ils ne prennent pas part à la prise de décisions.

Par ailleurs, suite aux efforts de quelques délégations et notamment des représentants du PE, la Conférence a retenu aussi une disposition "passerelle", proposée par la Convention mais fortement mise en cause pendant les négociations, qui permet aux Etats participant à une coopération renforcée de passer au vote à la majorité qualifiée ou à la procédure législative ordinaire moyennant une décision prise à l'unanimité par ces Etats (cette clause passerelle ne peut toutefois être utilisée dans le domaine de la défense).

III. Les politiques

Plusieurs clauses d'application générale introduisent la Partie III du projet de Constitution consacrée aux politiques de l'Union: sur la cohérence générale des politiques; sur la lutte contre les discriminations; sur la promotion de l'égalité hommes-femmes; sur la protection sociale; sur les exigences de la protection de l'environnement; sur la protection des consommateurs; enfin, une clause de reconnaissance des "services d'intérêt économique général", dont la loi doit définir les "principes et conditions" de fonctionnement.

Politiques externes

Action extérieure

C'est dans ce domaine que le projet de Constitution innove le plus fortement, plutôt à travers certaines modifications institutionnelles (notamment par la mise en place du Ministre des Affaires étrangères cf. ci dessus), que par le biais de l'amélioration des procédures, restées pratiquement inchangées. Le rôle du PE, en matière de politique étrangère, n'est pas fondamentalement changé, même s'il est renforcé pour la politique commerciale commune et la conclusion d'accords internationaux.

Politique étrangère et de sécurité commune

Sa mise en œuvre - par décision du Conseil européen ou du Conseil à l'unanimité sauf certains cas prévus par Constitution ou si le Conseil européen en décide autrement- échappe à "la procédure législative ordinaire". Le PE est désormais consulté régulièrement.

Certaines bases juridiques nouvelles sont créées: clause de solidarité entre les États membres dans le cas d'une attaque terroriste ou d'une catastrophe naturelle, accords internationaux avec les pays voisins.

La politique en matière de sécurité est modernisée à différents égards, la CIG ayant consacré des avancées importantes non prévues par la Convention, notamment en matière de défense:

- actualisation des missions de Petersberg (ajout d'une référence aux missions de désarmement, de conseil en matière militaire, de stabilisation à la fin des conflits, de lutte contre le terrorisme, y compris sur le territoire d'Etats tiers);
- création de nouvelles formes de flexibilité et de coopérations en matière de défense:
 - possibilité pour le Conseil de confier la réalisation d'une mission à un groupe d'états membres pour préserver les valeurs de l'Union;
 - possibilité de la création, par décision du Conseil à la majorité qualifiée, d'une coopération structurée permanente entre les Etats qui remplissent les critères et souscrivent aux engagements en matière de capacités militaires repris dans un Protocole annexe à la Constitution;
 - instauration d'une coopération plus étroite en matière de défense mutuelle, prévoyant notamment l'obligation d'aide et d'assistance à un Etat membre victime d'une agression armée sur son territoire (sans mettre en cause le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres);

- et création d'un fonds de lancement pour les défenses militaires indépendantes du budget de l'Union;
- création d'une agence européenne d'armement, de recherche et de capacité militaire;
- définition d'une procédure d'accès rapide aux crédits du Budget de l'Union.

Politique commerciale commune

Son champ d'application est étendu, en ce qui concerne le commerce des services et la propriété intellectuelle.

Le rôle du PE est renforcé: c'est la procédure législative ordinaire qui prévaudra pour établir les mesures de mise en œuvre de la politique commerciale commune; il lui sera régulièrement fait rapport sur les négociations d'accords internationaux; ceux-ci ne pourront être conclus que sous réserve de l'approbation du Parlement européen.

À noter le maintien, par la Constitution, d'une forme atténuée "d'exception culturelle"¹¹.

Coopération au développement

La Constitution crée les conditions pour que le Fonds européen du développement soit budgétisé.

Aide humanitaire

Le projet de Constitution crée dans ce domaine une base juridique spécifique, dans le cadre de laquelle la création d'un corps volontaire d'aide humanitaire est prévue (procédure législative ordinaire).

Politiques internes

Espace de liberté, de sécurité et de justice

Parmi les politiques dites internes, c'est dans ce domaine que le projet de Constitution modifie le plus la situation existante, ne serait-ce qu'en conséquence de la suppression de la dichotomie entre les dispositions relevant du traité CE et celles relevant du "troisième pilier" et de la promotion de la codécision (procédure législative ordinaire) et du vote à la majorité qualifiée comme règles générales.

Les objectifs des politiques de l'Union sont clarifiés: désormais l'action de l'Union est explicitement subordonnée aux droits fondamentaux; l'accès à la justice figure comme objectif général; les exigences de reconnaissance mutuelle des différents systèmes et du rapprochement des législations sont juxtaposées.

La définition des politiques est approfondie: les politiques en matière d'asile et d'immigration sont consacrées comme politiques communes de l'Union régies par les principes de solidarité et de partage équitable des responsabilités entre Etats Membres.

Mais ce sont surtout les dispositions relatives à la coopération judiciaire en matière pénale qui sont refondues de manière très novatrice, surtout si l'on considère qu'elles passent largement à la majorité qualifiée: le projet de Constitution promeut le rapprochement des législations pénales de fond (qualification des infractions pénales et sanctions), d'une part pour lutter contre certains crimes "d'intérêt européen" (énumérés) et d'autre part pour assurer la mise en œuvre d'une législation de l'Union.

Cette législation doit prendre en considération les différences entre les traditions légales et les systèmes (judiciaires) des Etats membres. En outre, pour apaiser les craintes de certains Etats membres, la CIG a consacré une procédure spéciale dite de "frein d'urgence": si un Etat membre considère qu'une proposition

législative en cette matière peut mettre en cause des aspects fondamentaux de son système de justice pénale, il peut demander que la question soit renvoyée au Conseil européen et la procédure suspendue. Le Conseil européen doit, dans un délai de 4 mois, renvoyer la question au Conseil, pour que la procédure continue, ou demander la présentation par la Commission, ou le groupe d'Etats auteurs de l'initiative, d'une nouvelle proposition législative. Si le Conseil européen ne prend pas la décision mentionnée endéans les 4 mois, ou si la nouvelle procédure législative engagée à sa demande n'aboutit pas dans un délai de douze mois, alors, une coopération renforcée dans la matière sera automatiquement engagée dès lors qu'un tiers des Etats membres le souhaite.

Le contrôle de la Cour de Justice sur l'action de l'Union dans ce domaine est généralisé.

Un certain particularisme institutionnel demeure toutefois: définition par le Conseil européen (et donc, par consensus) d'orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle, sans que le Parlement européen soit associé; partage de l'initiative législative entre la Commission et un quart des Etats Membres (un seul Etat Membre ne peut plus seul présenter une proposition) dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale et de la coopération policière; maintien de l'unanimité dans certains domaines, en particulier pour ce qui concerne les aspects transfrontaliers du droit de la famille et pour l'ensemble de la coopération policière; définition d'un rôle renforcé pour les Parlements nationaux notamment quant au contrôle du respect du principe de subsidiarité. Cependant, une certaine ouverture vers des évolutions ultérieures est aménagée par le biais de dispositions "passerelles" en ce qui concerne le droit de la famille et la liste des crimes graves pour lesquels la loi-cadre européenne peut établir des règles minimales (le Conseil, par décision prise à l'unanimité après approbation du PE, peut élargir la liste de ces crimes).

Finalement, et malgré la vive opposition de plusieurs délégations, la Constitution prévoit l'institution, par loi européenne adoptée à l'unanimité par le Conseil, après approbation du PE, d'un parquet européen compétent pour combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, lequel pourra poursuivre les responsables de celles-ci. Une clause "passerelle" prévoit la possibilité d'extension des attributions du Parquet européen à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière, moyennant une décision européenne prise par le Conseil à l'unanimité, après approbation du PE (et consultation de la Commission).

Autres modifications des politiques internes

(les indications qui suivent, très sélectives, sont présentées dans l'ordre du texte)

Les modifications introduites par le projet de Constitution au niveau des autres politiques sectorielles sont surtout la conséquence de la consécration de la codécision et donc du vote à la majorité qualifiée comme procédure législative ordinaire et de la "ventilation" entre actes législatifs et non législatifs tels que nouvellement définis.

Cependant, un certain nombre de bases juridiques nouvelles sont ajoutées, notamment pour la politique de l'énergie, le sport, la protection civile contre les catastrophes naturelles ou d'origine humaine, et la coopération administrative pour la mise en œuvre du droit européen.

Non-discrimination et citoyenneté :

Réunion dans un titre autonome des dispositions relatives aux actions en matière de lutte contre les discriminations (adoption selon la procédure législative ordinaire des principes des mesures d'encouragement aux Etats Membres dans ce domaine) et à la promotion des droits découlants de la citoyenneté européenne.

Marché intérieur/Fiscalité

L'unanimité au Conseil est maintenue pour la fiscalité. Les passages (assez limités) à la majorité qualifiée (loi/loi-cadre) proposées par la Convention en matière de mesures de coopération administrative et de la

lutte contre la fraude et l'évasion fiscale illégale (moyennant constatation par le Conseil à l'unanimité que les mesures proposées relevaient de ces questions) n'ont pas été retenues par la CIG.

Politique économique et monétaire

La Constitution introduit peu de modifications substantielles. A noter toutefois la promotion au rang d'institution de la Banque centrale européenne, l'établissement d'un lien explicite entre la coordination des politiques économiques et la coordination des politiques de l'emploi (bien que la CIG ait modifié le texte de la Convention pour mettre l'accent sur le fait que ce sont les Etats membres qui coordonnent leurs politiques selon des modalités définies au sein de l'Union), et le renforcement des dispositions propres aux Etats membres qui font partie de la zone euro: par ex., la décision du Conseil sur la l'adhésion de nouveaux Etats membres à l'euro (proposée par la Commission) doit être précédée d'une recommandation émanant de la majorité qualifiée des Etats membres qui appartiennent déjà à la zone euro.

Les modalités de fonctionnement de l'Eurogroupe, par ailleurs, sont précisées dans un protocole annexé et la CIG a en outre adopté une Déclaration sur le Pacte de Stabilité et Croissance. Le Pacte a d'ailleurs été à l'origine d'après discussions entre certaines délégations, qui ont conduit à l'adoption de quelques modifications au texte de la Convention: ainsi, concernant la procédure pour déficits excessifs, la CIG a atténué le rôle proposé par la Convention pour la Commission (les recommandations adressées par le Conseil à l'Etat membre visé devant être prises sur la base d'une recommandation de la Commission et non plus d'une proposition).

Politique sociale

Si parmi les objectifs de l'Union consacrés en ouverture de la Constitution figurent le "plein emploi" et le "progrès social", on constate l'introduction au début de la Partie III d'une clause sociale, de caractère horizontal, selon laquelle l'Union doit prendre en compte, dans la définition et mise en œuvre de ses politiques, les exigences liées à la "promotion d'un niveau d'emploi élevé" (concept qui demeure dans la Partie III, malgré la référence au "plein emploi" entre les objectifs), à la "garantie d'une protection sociale adéquate", à la "lutte contre l'exclusion sociale" ainsi qu'à un "niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine".

A noter encore dans ce domaine la reconnaissance explicite au niveau de la partie I ("institutionnelle") du rôle des "partenaires sociaux" et notamment du sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi, qui contribue au dialogue social. Par ailleurs, l'unanimité est maintenue dans les mêmes cas qu'actuellement. Seule passent à la procédure législative ordinaire les mesures de sécurité sociale visant le droit aux prestations pour les travailleurs migrants salariés et non salariés. Mais, ceci n'a été possible qu'au prix de la prévision d'un autre "frein d'urgence": dans le cas où un Etat membre considère que ces mesures pourraient affecter des "aspects fondamentaux de son système de sécurité sociale, notamment le champ d'application, le coût ou la structure financière de celui-ci, ou en affecterait l'équilibre financier", il peut demander que le Conseil européen soit saisi de la question (ce qui entraîne la suspension de la procédure législative). Le Conseil européen doit, dans un délai de 4 mois, soit renvoyer la question au Conseil pour que la procédure continue, soit demander à la Commission la présentation d'une nouvelle proposition (la Constitution restant silencieuse quant aux conséquences de l'éventuelle inaction du Conseil...).

PAC

Actuellement, toutes les décisions dans cette matière relèvent de la majorité qualifiée au Conseil, le Parlement européen n'intervenant qu'au titre de la consultation simple. Le projet de Constitution opère une ventilation parmi ces décisions entre:

- actes de nature législative, qui relèvent de la loi ou de la loi-cadre européenne, donc de la procédure législative ordinaire: sont visés par là l'organisation commune des marchés agricoles, ainsi que les autres dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de la politique commune de l'agriculture et de la pêche.
- actes non législatifs tels que fixation des prix, des prélèvements, des aides et des limitations quantitatives,

ainsi que répartition des possibilités de pêche: ils relèvent de règlements ou de décisions européens pris par le Conseil sur la base même du projet de Constitution, pour lesquels le PE n'est pas consulté.

Recherche, développement technologique et espace

Un nouveau volet s'ajoute à la politique de recherche et développement technologique, la politique spatiale européenne. Le programme-cadre de recherche, désormais loi européenne, sera adopté à la majorité qualifiée. Parallèlement, un espace de recherche européen, où les chercheurs, les connaissances scientifiques et les technologies circulent librement sera mis en œuvre à travers des lois adoptés selon la procédure législative ordinaire. Un programme spatial européen peut être adopté par voie de loi ou de loi-cadre. La sauvegarde des droits législatifs du PE en cette matière mis en cause pendant la CIG, a été le fruit d'une âpre bataille menée par ses représentants.

Energie

La politique de l'énergie vise, entre autres objectifs, à assurer le fonctionnement du marché de l'énergie, à assurer la sécurité de l'approvisionnement en énergie et à promouvoir l'efficacité énergétique et le développement d'énergies renouvelables. Cependant, la CIG a introduit une limite à l'action de l'Union, qui ne pourra pas affecter le droit d'un Etat membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique. Par ailleurs, si la procédure législative ordinaire et le vote à la majorité qualifiée sont la règle dans ce domaine, la CIG a prévu que toute mesure ayant principalement une nature fiscale doit être prise par loi du Conseil adoptée à l'unanimité, le PE n'étant alors que consulté.

Santé publique

La CIG est allée un peu plus loin que la Convention en ajoutant, à la lutte contre les "grands fléaux transfrontaliers", parmi les actions d'appui conduites par l'Union, la surveillance, l'alerte et la lutte contre des menaces transfrontières graves sur la santé. L'Union doit aussi, entre autres, établir des mesures fixant des normes élevées de qualité et de sécurité des produits médicaux, ainsi que des mesures de protection de la santé publique en ce qui concerne le tabac et l'alcool. Enfin, la Constitution précise que l'action de l'Union est menée dans le respect des responsabilités des Etats membres en ce qui concerne la définition de leur politique de santé, lesquelles incluent la gestion de services de santé et de soins médicaux, ainsi que l'allocation des ressources qui leur sont affectées.

IV. La révision

La procédure de révision du traité est modifiée: le PE acquiert le droit d'initiative constitutionnelle, au même titre que la Commission et les Etats membres; la Convention devient l'instance normale d'élaboration des recommandations à soumettre à la Conférence des représentants des gouvernements des Etats membres qui devra adopter les modifications de la Constitution à l'unanimité. Cependant, le Conseil européen peut décider, à la majorité qualifiée et après l'approbation du PE, que l'ampleur des modifications constitutionnelles proposées ne justifie pas la convocation de la Convention.

Une procédure "simplifiée" de révision de la Constitution est prévue en ce qui concerne les modifications des "politiques internes" consacrées dans la Partie III, pour autant qu'elles n'impliquent pas une augmentation des compétences de l'Union: le Conseil européen peut adopter, à l'unanimité, une décision de modification de ces politiques, après consultation du PE et de la Commission (ou de la Banque Centrale européenne). Cette décision entrera en vigueur une fois approuvée par tous les Etats membres selon leurs règles constitutionnelles respectives.

Conclusion

Par rapport aux traités actuels, la Constitution opère, à un quadruple niveau, **un renforcement du caractère démocratique de l'Union:**

- le citoyen se voit ouvrir, à travers la mise en place d'une initiative populaire la faculté d'initier l'élaboration d'une législation européenne; par ailleurs il dispose grâce à l'extension de la compétence de la Cour de Justice de meilleures garanties juridictionnelles.
- la contribution particulière des parlements nationaux à la vie démocratique de l'Union est explicitement reconnue, notamment au travers de la mise en place d'un "mécanisme d'alerte précoce" en matière de contrôle du respect du principe de subsidiarité;
- les pouvoirs législatifs et budgétaires du PE (codécision, abandon de la distinction DO-DNO), ainsi que ses pouvoirs de contrôle politique (élection du Président de la Commission), sont fortement consolidés;
- le recours à la méthode de la Convention pour les futures révisions constitutionnelles est institutionnalisé.

¹ La Constitution prévoit en outre l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH. L'accord d'adhésion doit être adopté par le Conseil à la majorité qualifiée après approbation du PE.

² Ce qui peut avoir par effet d'abaisser le seuil de la population et permettre l'adoption d'une loi, par ex. par 22 Etats membres représentant seulement environ 55,5%.

³ Si des membres du Conseil représentant au moins $\frac{3}{4}$ des Etats membres, ou le niveau de la population nécessaire pour bloquer une décision, indiquent leur opposition à l'adoption d'un acte par le Conseil à la majorité qualifiée, le Conseil continuera de débattre le sujet afin de parvenir, dans un délai raisonnable, à un plus large accord.

⁴ Service qui sera composé de fonctionnaires des services compétents du Secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que détachés des services diplomatiques nationaux. Son organisation et fonctionnement seront fixés par décision du Conseil, après avis du PE et approbation de la Commission..

⁵ La Constitution prévoit que désormais toute personne physique ou morale peut former recours contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution.

⁶ Ils seront informés de toutes les nouvelles initiatives législatives et si au moins un tiers d'entre eux considère qu'une proposition enfreint le principe de la subsidiarité, la Commission doit réexaminer sa proposition.

⁷ Il faudrait pour être complet, signaler que le terme de "décisions" recouvre à la fois les décisions au sens d'acte administratif et les décisions de nature politique, terme également employé dans le projet de Constitution -par exemple décision du Conseil quant à la suspension des droits d'un Etat Membre liés à l'appartenance à l'Union.

⁸ Dans des cas exceptionnels prévus dans la Constitution, les lois et les lois cadres peuvent être adoptées soit par le Conseil (par ex, loi sur les ressources propres, loi sur le cadre financier pluriannuel, loi sur les élections pour le PE, etc) soit par le Parlement (trois cas: loi sur le statut de ses membres, loi sur le statut du médiateur, loi sur les modalités d'exercice du droit d'enquête), mais toujours avec la participation de l'autre branche, qui peut aller de la simple consultation à l'approbation (actuel avis conforme).

⁹ "Avis conforme" selon la dénomination actuelle

¹⁰ cf. article III- 310: elle ne comptera plus qu'une lecture dans chaque institution. Le Conseil se prononce d'abord sur le projet de budget de la Commission. Si, dans un délai de 42 jours, le PE approuve la position du Conseil le budget est adopté. Si le PE adopte des amendements (à la majorité des membres qui le composent) à la position du Conseil, les Présidents des deux institutions convoquent le comité de conciliation, à moins que le Conseil, dans un délai de 10 jours approuve tous les amendements du PE. Si le comité de conciliation adopte un texte commun dans un délai de 21 jours, le PE et le Conseil disposent de 14 jours pour adopter le projet commun, le Conseil décidant à la majorité qualifiée et le PE à la majorité des suffrages exprimés (art. III-310§7).

Si le comité de conciliation ne parvient pas à adopter un projet commun ou si le PE (ou les deux institutions) rejette le projet commun, à la majorité des membres qui le composent et des $\frac{3}{5}$ des suffrages exprimés, la Commission doit présenter un nouveau projet de budget.

Si le Conseil rejette le projet commun, tandis que le PE l'approuve, le PE dispose de 14 jours pour confirmer les amendements qu'il avait adopté en première lecture (majorité des membres qui le composent et des $\frac{3}{5}$ des suffrages exprimés requise). S'il n'arrive pas à confirmer les amendements, la position agréée par le comité de conciliation concernant la ligne budgétaire en question est retenue.

¹¹ Le Conseil ne peut statuer qu'à l'unanimité en ce qui concerne les accords dans le domaine des services culturels et audiovisuels, lorsque ceux-ci risquent de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique de l'Union. Cette "exception" a été même "étendue" par la CIG au commerce des services sociaux, d'éducation et de santé, lorsque ceux-ci risquent de perturber gravement l'organisation de ces services au niveau national et de porter atteinte à la compétence des Etats membres pour la fourniture de ces services. Par ailleurs, le Conseil statuera aussi à l'unanimité en ce qui concerne les accords dans le domaine des services en général et des aspects de la propriété intellectuelle lorsqu'ils comprennent des dispositions pour lesquelles l'unanimité est requise pour l'adoption de règles internes.