

Pierre Gerbet, Analyse du traité constitutionnel

Légende: Après la finalisation du traité constitutionnel européen en octobre 2004 et avant sa ratification qui était prévue pour le 1er novembre 2006, l'historien Pierre Gerbet, spécialiste de l'intégration européenne, nous livre une analyse des traits les plus saillants du traité constitutionnel. Il reprend la structure du traité et contextualise les évolutions qu'il apporte.

Source: CVCE. Pierre Gerbet.

Copyright: (c) CVCE.EU by UNI.LU

Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Consultez l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL: http://www.cvce.eu/obj/pierre_gerbet_analyse_du_traite_constitutionnel-fr-8980385f-a385-4026-94ba-1d60a9b9cb53.html

Date de dernière mise à jour: 28/07/2016



Le traité constitutionnel du 29 octobre 2004

Le Préambule affirme l'identité de l'Europe, rappelant les « héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe à partir desquels se sont développées les valeurs universelles que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la liberté, la démocratie, l'égalité et l'État de droit ». Il définit la raison d'être de l'Union européenne : « L'Europe, désormais réunie au terme d'expériences douloureuses, entend avancer sur la voie de la civilisation, du progrès et de la prospérité, pour le bien de tous ses habitants y compris les plus fragiles et les plus démunis ; elle veut demeurer un continent ouvert à la culture, au savoir et au progrès social ; elle souhaite approfondir le caractère démocratique et transparent de sa vie publique et œuvrer pour la paix, la justice et la solidarité dans le monde... Les peuples d'Europe, tout en restant fiers de leur identité et de leur histoire nationale, sont résolus à dépasser leurs anciennes divisions et, unis d'une manière sans cesse plus étroite, à forger leur destin commun... « Unie dans la diversité », l'Europe leur offre les meilleures chances de poursuivre, dans le respect des droits de chacun et dans la conscience de leurs responsabilités à l'égard des générations futures et de la planète, la grande aventure qui en fait un espace privilégié de l'espérance humaine... »

Les principes

La Partie I précise d'abord la définition de l'Union et ses objectifs. Pour la première fois, l'Union est définie clairement comme étant à la fois une union des citoyens (et une union des États). D'où sa double nature. Les États confèrent à l'Union des compétences pour atteindre leurs objectifs communs. Elle « coordonne les politiques des États membres visant à atteindre ces objectifs et exerce sur le mode communautaire les compétences qu'ils lui transfèrent » (le terme « communautaire » est choisi en raison de l'opposition britannique à celui de « fédéral », ce qui est pourtant le cas pour l'euro et la politique commerciale commune).

Les dimensions de l'Union sont définies par la formule « L'Union est ouverte à tous les États européens qui respectent ses valeurs et s'engagent à les promouvoir en commun ». Ces valeurs sont ensuite énumérées : respect de la dignité humaine, liberté, démocratie, égalité, droits de l'homme, pluralisme, non discrimination.

Les objectifs de l'Union : « promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples, offrir à ses citoyens un espace de sécurité, de liberté et de justice sans frontières intérieures et un marché intérieur où la concurrence est libre et non faussée ». De façon plus précise : « L'Union œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive qui tient au plein emploi et au progrès social et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement... Elle combat l'exclusion sociale et les discriminations... la cohésion économique sociale et territoriale et la solidarité entre les États membres... Veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen ». Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union, dotée de la personnalité juridique, contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté, à la protection des droits de l'homme, au respect du droit international et des principes de la Charte des Nations unies.

À l'égard de ses citoyens, l'Union garantit les libertés fondamentales, les droits fondamentaux, la citoyenneté de l'Union qui s'ajoute à la citoyenneté nationale (droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire de tous les États membres, droit de vote et l'éligibilité aux élections au Parlement européen et aux élections municipales de l'État de résidence, droit de pétition au Parlement européen et de recours au médiateur).

À l'égard des États membres, qu'il s'agit de rassurer, « l'Union respecte l'égalité des États membres devant la Constitution ainsi que leur identité nationale inhérente à leurs structures fondamentales politiques et Constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Elle respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale ». De leur côté, les États membres coopèrent

loyalement avec l'Union, assurent l'exécution des obligations découlant de la Constitution et les actes des institutions de l'Union dont ils facilitent la mise en œuvre. Enfin, « la Constitution et le droit adopté par les institutions de l'Union, dans l'exercice des compétences qui sont attribuées à celle-ci, priment le droit des États membres ».

Les symboles de l'Union sont rappelés : le drapeau bleu avec un cercle de douze étoiles d'or, l'hymne tiré de l'*Ode à la joie* de Beethoven, la devise « Unie dans la diversité », l'euro, la journée de l'Europe le 9 mai.

Les compétences

Il s'agit ensuite de définir les compétences respectives de l'Union et des États membres dans les différents domaines d'action. A cet égard, le traité a le mérite de clarifier et d'ordonner les apports des traités antérieurs. La répartition des compétences est régie par plusieurs principes. D'abord, le principe d'attribution entre le niveau européen et le niveau national : l'Union n'exerce de compétences que celles accordées expressément par la Constitution. Ensuite, le principe de subsidiarité selon lequel ne doit être porté au niveau de l'Union que ce qui peut être mieux traité qu'au niveau national ou régional. Enfin, le principe de proportionnalité, toute mesure prise devant être adaptée à l'objectif poursuivi. Dans la mise en œuvre des compétences, la Constitution et le droit de l'Union ont primauté sur le droit des États membres.

Trois catégories de compétences sont définies de façon précise : les compétences exclusives, les compétences partagées et les compétences d'appui ou de complément.

Les compétences exclusives de l'Union sont peu nombreuses et de caractère fédéral :

- l'établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur,
- la politique commerciale commune (sauf pour les services culturels à la demande de la France),
- la politique monétaire pour les États membres ayant adopté l'euro,
- l'Union douanière,
- la conservation des ressources biologiques de la mer.

Les compétences partagées entre l'Union et les États membres dans de nombreux domaines. Elles s'exercent par l'adoption de législations harmonisant les législations nationales. Il s'agit principalement des domaines suivants :

- marché intérieur,
- espace de liberté, de sécurité et de justice,
- agriculture et pêche,
- transport et réseaux transeuropéens,
- cohésion économique, sociale et territoriale,
- environnement,
- énergie,
- politique sociale (en ce qui concerne les conditions de travail, la protection sociale des travailleurs, leur information, la non discrimination, les États restant compétents pour la sécurité sociale, le droit d'association et de grève, les rémunérations),
- protection des consommateurs,
- sécurité en matière de santé publique,
- établissement de programmes de recherche,
- actions communes dans le domaine de la coopération au développement et de l'aide humanitaire,
- coordination des politiques nationales économiques et de l'emploi,
- politique étrangère et de sécurité commune.

Les compétences d'appui, de coordination ou de complément concernent des domaines importants qui restent du ressort des États et ne sont pas visés par l'harmonisation de leurs dispositions législatives et réglementaires, mais où l'Union peut apporter son aide dans l'intérêt commun. Sont visés :

- l'industrie,
- la protection et l'amélioration de la santé humaine,

- la culture,
- l'éducation, la jeunesse, le sport et la formation professionnelle,
- la protection civile,
- le tourisme,
- la coopération administrative.

Si une action de l'Union paraît nécessaire sans que les pouvoirs aient été prévus à cet effet, une clause de flexibilité prévoit que des dispositions puissent être prises, mais à des conditions très strictes : décision à l'unanimité par le Conseil des ministres sur proposition de la Commission, après approbation du Parlement européen et information des Parlements nationaux, et uniquement dans le domaine des compétences partagées défini par la Constitution.

Les institutions

C'est dans le domaine institutionnel que les propositions de la Convention sont le plus hardies et le plus discutées par la Conférence intergouvernementale (CIG). Le cadre institutionnel est défini au titre IX de la Partie I et au titre VI de la Partie IV en ce qui concerne le fonctionnement.

« Le Parlement européen exerce, conjointement avec le Conseil des ministres, les fonctions législatives et budgétaires, ainsi que les fonctions de contrôle et les fonctions politiques et consultatives selon les conditions fixées par la Constitution. Il élit le Président de la Commission européenne. Il est élu pour cinq ans au suffrage universel direct. Son effectif maximum, proposé à 736 députés par la Convention, est élevé à 750 dans le traité, par la CIG pour donner satisfaction aux petits États alors que ce chiffre est considéré comme excessif pour l'efficacité de l'Assemblée. La répartition des sièges se fait de façon dégressivement proportionnelle avec un seuil minimum de 6 par pays (alors que la Convention avait proposé 4) et un maximum de 96. C'est le Conseil européen qui fixera à l'unanimité cette répartition pour les prochaines élections de 2009. Ce qui ne sera certainement pas facile.

Le Conseil européen des chefs d'État ou de gouvernement voit son rôle clairement affirmé. Il « donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et définit ses orientations et ses priorités politiques générales. Il n'exerce pas de fonction législative ». Il est donc consacré dans le rôle d'orientation et d'arbitrage qu'il assume de façon toujours plus affirmée depuis sa création en 1974. Le Président de la Commission ainsi que le ministre des Affaires étrangères de l'Union en font partie. Le Conseil décide par consensus ou à la majorité qualifiée dans les cas prévus par la Constitution. Il se réunit chaque trimestre, et en réunion extraordinaire sur convocation du Président si la situation l'exige.

La nouveauté essentielle touche à la présidence stable du Conseil européen, remplaçant les présidences tournantes semestrielles. Le texte adopté par la Convention et souhaité par les grands États, est repris sans modification par la Conférence intergouvernementale malgré les réserves des petits États et du Président de la Commission qui craint un affaiblissement de celle-ci. Pourtant le rôle du Président stable est défini de façon restrictive. « Il est élu par le Conseil européen à la majorité qualifiée pour une durée de deux ans et demi renouvelable une fois. En cas d'empêchement ou de faute grave, le Conseil européen peut mettre fin à son mandat selon la même procédure ». Il s'agit d'une fonction à plein temps : « le Président du Conseil européen ne peut pas exercer de mandat national ». Mais le cumul avec d'autres fonctions européennes n'est pas interdit, ce qui n'écarte pas un éventuel cumul avec la Présidence de la Commission, souhaité par certains, ce qui conférerait une autorité considérable mais non souhaitable pour beaucoup d'États.

Le rôle du Président est d'animer les travaux du Conseil européen, d'en « assurer la préparation et la continuité en coopération avec le Président de la Commission et sur la base des travaux du Conseil des Affaires générales ». Il doit « œuvrer pour faciliter la cohésion et le consensus au sein du Conseil européen. Il présente au Parlement européen un rapport à la suite de chacune de ses réunions ». Il assure la représentation extérieure de l'Union, en qualité de Président, pour les matières relevant de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), mais « sans préjudice des compétences du ministre des Affaires étrangères de l'Union ». Dans ces limites, le poids politique du Président dépendra essentiellement de sa personnalité, de son autorité et de son expérience du système communautaire.

Le Conseil des ministres, formé de représentants des gouvernements au niveau ministériel qui siègent en formations spécialisées dans les différents domaines, est réorganisé. Le Conseil des Affaires générales continue à assumer la cohérence des travaux entre les différentes formations. Mais pour alléger sa tâche, les ministres des Affaires étrangères qui le composent se réuniront dans une formation spécialisée sous la présidence stable du ministre des Affaires étrangères de l'Union. Pour les autres formations spécialisées, la présidence sera abandonnée au profit d'un système plus stable de « rotation égale » entre les États qui reste à préciser par le Conseil européen à la majorité qualifiée (la Convention avait proposé des périodes d'au moins un an). Quant à la création d'un Conseil législatif général, la Conférence ne l'a pas retenue. Les gouvernements préfèrent en effet conserver la compétence législative des conseils spécialisés mais en instaurant la nécessité pour ceux-ci de délibérer en public sur les questions législatives.

Une innovation très importante est apportée à la définition de la majorité qualifiée pour les votes du Conseil qui n'exigent pas l'unanimité. Depuis les traités de Rome, chaque État membre disposait d'un nombre de voix correspondant à son importance démographique et économique, selon une proportionnalité dégressive favorable aux petits et aux moyens pays. C'était encore le cas du Traité de Nice, qui favorisait ces derniers de façon excessive par rapport aux grands pays. C'est pourquoi la Convention a proposé un système simple et plus équilibré de double majorité : 50% du nombre des États membres et 50% de la population de l'ensemble de l'Union, système qui interviendrait seulement au 1er novembre 2009, après l'élection d'un nouveau Parlement et la formation d'une nouvelle Commission. Mais déjà à la Convention et bien plus à la CIG, l'Espagne et la Pologne s'opposent à ces pourcentages qui leur font perdre la situation de « presque grands » obtenue à Nice. Quant aux petits pays, nombreux mais de population réduite, ils craignent d'être marginalisés. D'où l'élévation, décidée par la Conférence, des conditions de la majorité qualifiée à 55% des membres du Conseil comprenant au moins 15 d'entre eux et représentant au moins 65% de la population de l'Union. Le poids des grands États se trouve ainsi relativisé, d'autant qu'une minorité de blocage devra inclure au moins quatre États pour être valable. Lorsque le Conseil ne statue pas sur proposition de la Commission ou du ministre des Affaires étrangères de l'Union – considérés comme exprimant l'intérêt général – le pourcentage des États membres est élevé à 72% pour 65% de la population, alors que la Convention avait proposé 66% des États et 60% de la population.

Le Conseil des ministres continue à être assisté d'un Secrétariat général et du Comité des représentants permanents des États membres (Coreper) pour la préparation de ses travaux.

La Commission européenne, chargée de promouvoir l'intérêt général, voit son rôle défini de façon précise par le traité : veiller à l'application de la Constitution et des dispositions prises par les institutions, surveiller l'application du droit de l'Union sous le contrôle de la Cour de justice, exécuter le budget et gérer les programmes, exercer des fonctions de coordination, d'exécution et de gestion dans les conditions fixées par la Constitution, assurer la représentation de l'Union sauf pour la Politique étrangère et de sécurité commune et des autres cas prévus par la Constitution, prendre les initiatives de la programmation annuelle et pluriannuelle de l'Union pour parvenir à des accords interinstitutionnels. La Commission exerce un rôle essentiel : celui de faire des propositions au Conseil sur lesquelles celui-ci doit décider, en particulier pour les actes législatifs. Le mandat de la Commission est de cinq ans. « Les membres de la Commission sont choisis en raison de leur compétence générale et de leur engagement européen et parmi des personnalités offrant toutes garanties d'indépendance ».

L'élargissement de l'Union à 15 membres, puis à 27 et davantage a posé le problème de l'effectif de la Commission qui doit rester limité pour des raisons de cohésion et d'efficacité du collège. Le Traité d'Amsterdam n'avait pu résoudre le problème de réduire le nombre de commissaires par rapport à celui des États membres. Finalement, à Nice, les cinq grands pays (France, Allemagne, Grande-Bretagne, Italie, Espagne) avaient renoncé à avoir chacun deux ressortissants au lieu d'un comme les autres. En compensation, ils préconisaient une réduction globale, mais les futurs pays membres tenant absolument à être présents à la Commission, le traité de Nice ne prévoyait qu'une solution différée après l'adhésion du 27e État et encore, à condition que le nombre de commissaires soit alors fixé par le Conseil à l'unanimité qui devra arrêter les modalités d'une « rotation égalitaire » dans les désignations des pays bénéficiaires. Le Convention avait essayé de proposer une formule : à partir du 1er novembre 2009 – pour laisser aux

nouveaux membres le temps de s'habituer au fonctionnement des institutions – la Commission serait réduite à 15 personnes, désignées par rotation entre les États pour refléter l'éventail géographique et démographique de l'Union, les autres pays membres disposant de commissaires sans droit de vote. Mais en raison du refus par les nouveaux États membres de ce statut de membre de seconde classe, la Conférence a reporté le problème jusqu'en 2014. C'est alors que la Commission devra être réduite au deux tiers du nombre des États, à moins que le Conseil européen, à l'unanimité, ne décide de modifier ce nombre. En attendant, la Commission restera pléthorique avec un ressortissant de chaque pays, même si le nombre de 27 est dépassé.

Pour compenser cet inconvénient, la position du président de la Commission a été renforcée dès le traité de Nice, le Conseil européen le désignant désormais, ainsi que l'ensemble de la Commission, à la majorité qualifiée au lieu de l'unanimité. Son autorité sur la Commission a été accrue avec le droit de répartir les compétences entre les commissaires et de demander la démission de l'un d'entre eux en cas de besoin. Les propositions de la Convention ont été dans le même sens et en partie acceptées par la Conférence. Le président de la Commission sera élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent. Si le Parlement rejette ce candidat, le Conseil devra en proposer un autre dans un délai d'un mois. Il est spécifié que le choix du Conseil doit tenir compte des élections européennes, ce qui accroît la légitimité démocratique de la Commission. En revanche, la Conférence a bien marqué le rôle des États en refusant la suggestion de la Convention de permettre au président élu de choisir les commissaires sur une liste de trois noms présentée par chaque État. Chaque gouvernement continuera de nommer son ressortissant à la Commission. De même, la Conférence n'a pas voulu laisser au seul Parlement l'investiture de la Commission une fois constituée après la concertation entre le président élu et les membres du Conseil européen. Après l'approbation du Parlement, c'est le Conseil qui nommera la Commission.

Le ministre des Affaires étrangères de l'Union. La création de ce poste est une innovation institutionnelle importante. Elle était souhaitée par les grands pays, formulée par la Convention et adoptée sans modification par la Conférence. Il s'agissait de mettre fin au partage de compétences entre le Haut représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) nommé par le Conseil et le commissaire en charge des relations extérieures de l'Union disposant des moyens financiers des politiques d'aide et de coopération au développement. D'où la nécessité de regrouper ces fonctions en un seul poste. Le ministre des Affaires étrangères de l'Union aura ainsi une « double casquette », celle de l'ancien « M. Pesc » et celle du commissaire chargé des relations extérieures. D'une part, « il conduit la Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union. Il contribue par ses propositions à l'élaboration de cette politique et l'exécute en tant que mandataire du Conseil. Il agit de même pour la Politique de sécurité et de défense commune. Il préside le Conseil des Affaires étrangères ». D'autre part, il est l'un des vice-présidents de la Commission. Il veille à la cohérence de l'action extérieure de l'Union.

Dans sa double fonction, le ministre des Affaires étrangères de l'Union est nommé par le Conseil européen à la majorité qualifiée qui peut également mettre fin à son mandat. Celui-ci devrait normalement être de cinq ans comme pour les autres membres de la Commission. Une proposition de la Convention suggérée par Joschka Fischer, ministre allemand des Affaires étrangères, prévoit la création d'un « service européen pour l'action extérieure » formé de fonctionnaires venant de la Commission, du Conseil et aussi des services diplomatiques des États membres. Le ministre des Affaires étrangères de l'Union aura également à sa disposition le réseau des représentations de la Commission à l'extérieur de l'Union.

En ce qui concerne les autres institutions de l'Union, la Cour de justice, la Banque centrale européenne, la Cour des comptes et les organes consultatifs (Comité des régions et Comité économique et social), les propositions de la Convention, reprises par la CIG, n'ont porté que sur la clarification rédactionnelle du rôle et des modalités de leur fonctionnement.

L'exercice des compétences de l'Union

La Convention a réalisé un travail considérable de simplification des procédures multiples par lesquelles les institutions de l'Union exercent les compétences de celle-ci. Il s'agissait en effet de simplifier les dispositions des traités successifs et de rendre le fonctionnement de l'Union compréhensible aux citoyens. Le système juridique a ainsi été complètement revu. La Conférence intergouvernementale n'y a pas apporté

de modification pour le traité.

Les actes juridiques de l'Union sont classés en catégories :

- les lois européennes, de portée générale, obligatoires et directement applicables dans tous les États membres (ce sont les anciens « règlements » communautaires).
- les lois-cadres ne lient les États que pour le résultat à atteindre, leur laissant le choix des moyens (ce sont les anciennes « directives » à transposer dans les législations nationales).

Lois européennes et lois-cadres constituent les actes législatifs. Ils « sont adoptés, sur proposition de la Commission, conjointement par le Parlement européen et le Conseil des ministres ». A l'origine des Communautés, le pouvoir législatif était exercé par le Conseil sur proposition de la Commission. Le Parlement n'y a participé que de façon très limitée, puis progressivement élargie sous forme de « codécision » Parlement-Conseil. Désormais, cette codécision devient la procédure législative ordinaire, plaçant sur pied d'égalité Parlement et Conseil ; si les deux institutions ne sont pas d'accord, l'acte législatif n'est pas adopté. C'est donc une avancée importante vers la démocratie parlementaire au niveau de l'Union. Mais des exceptions sont prévues au profit du Conseil dans certains domaines sensibles. Il peut alors légiférer seul (passeports, électorat, fiscalité des sociétés...).

Les actes non-législatifs sont des actes d'exécution pour lesquels le Parlement n'intervient pas :

- les règlements, pour la mise en œuvre des actes législatifs et de certaines dispositions spécifiques de la Constitution ; ils sont soit obligatoires et directement applicables, soit lient les États membres quant au résultat en leur laissant le choix des moyens,

Une innovation de la Convention acceptée par la Conférence est l'institution de « règlements européens délégués » à la Commission par le Conseil et le Parlement pour la mise en œuvre des lois ou lois-cadres au moyen de modifications techniques limitées et strictement encadrées.

- les décisions obligatoires soit pour tous les États, soit pour ceux désignés.

Enfin, toutes les institutions peuvent émettre des recommandations et des avis qui n'ont pas d'effet contraignant.

Le projet de la Convention repris par la Conférence supprime la distinction faite par le traité de Maastricht sur l'Union européenne en trois « piliers », l'un communautaire, les deux autres intergouvernementaux (Politique étrangère, Justice et Affaires intérieures). Mais les lois européennes ne sont pas étendues à toutes les compétences de l'Union. Des dispositions particulières sont prévues qui échappent au droit commun dans les domaines jugés trop sensibles pour les gouvernements.

En ce qui concerne la Justice et les Affaires intérieures, le traité d'Amsterdam avait transféré au pilier communautaire l'essentiel de la substance du troisième pilier (sauf le droit pénal), mais la communautarisation n'avait été que partielle, les États tenant à conserver le contrôle du processus décisionnel. Dans son projet la Convention, tout en étendant le droit commun à l'ensemble de l'Espace de liberté, le rapprochement des législations nationales devant se faire par des lois européennes votées à la majorité par le Parlement et le Conseil et contrôlées par la Cour de justice, a tenu compte de la résistance de plusieurs États et prévu quelques exceptions. Le monopole de proposition de la Commission n'est pas étendu à la coopération policière ou pénale, un droit d'initiative étant prévu pour un quart des États. Le pouvoir de décision reste au Conseil en matière de passeport, de cartes d'identité, de titres de séjour, de mesures concernant la sécurité sociale ou la protection sociale. La Conférence intergouvernementale a ajouté la possibilité d'un appel au Conseil européen en matière pénale et de droit de la famille en matière transfrontalière. Mais, dans l'ensemble, les avancées sont très importantes avec la possibilité d'adopter démocratiquement une politique de l'asile, de l'immigration (les États membres conservant le droit de fixer le volume d'entrée de ressortissants de pays tiers pour chercher un emploi), les éléments d'un droit civil européen et d'un droit pénal européen. Enfin une « clause de solidarité » prévoit que l'Union et les États membres agissent conjointement si l'un des leurs est victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine, en particulier le terrorisme.

Si la communautarisation fait de grands progrès dans le domaine régalien de la liberté, la sécurité et la justice, ce n'est pas le cas dans celui de la Politique étrangère et de sécurité commune qui reste de la compétence des gouvernements nationaux, à charge pour ceux-ci de développer leur coopération dont le traité constitutionnel définit le cadre et les procédures. L'objectif n'est pas l'établissement d'une politique étrangère unique, encore utopique compte tenu de la grande diversité des politiques nationales, mais d'une « Politique étrangère et de sécurité commune fondée sur un développement de la solidarité politique mutuelle des États membres, sur l'identification des questions présentant un intérêt général et sur la réalisation d'un degré toujours croissant de convergence des actions des pays membres ». Il s'agit de remédier aux insuffisances de la Pesc.

C'est le Conseil européen qui identifie les intérêts de l'Union et fixe les objectifs et les lignes stratégiques de la Politique étrangère et de sécurité commune dont l'élaboration revient au Conseil des ministres des Affaires étrangères de l'Union et des États membres. Dans ce domaine, les lois et lois-cadres européennes sont exclues. L'instrument juridique est celui de la décision par l'adoption de positions et d'actions de l'Union. Le problème s'était posé à la Convention d'utiliser le vote majoritaire, en particulier pour l'adoption d'une proposition des ministres des Affaires étrangères de l'Union. La France et l'Allemagne y étaient favorables, confiantes dans leur capacité d'entraînement. Mais avec la guerre d'Irak, les pays européens s'étaient divisés sur la politique américaine, rendant irréaliste l'usage du vote majoritaire qui aurait contraint les pays minoritaires. D'où le maintien de l'unanimité, sauf pour quelques mesures d'exécution, et avec possibilité d'abstention ou de recours au Conseil européen en cas d'opposition. En revanche les obligations de consultation préalables entre États membres, qui n'avaient pas été respectées lors de la crise irakienne, sont renforcées.

Un apport très important de la Constitution, proposé par la Convention sur une initiative franco-allemande et entériné par la Conférence, réside dans l'organisation de la Politique de sécurité et de défense commune, branche de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). C'est le traité de Maastricht sur l'Union européenne qui a introduit la notion d'une « politique de défense commune pouvant conduire, le moment venu, à une défense commune ». La Politique de sécurité et de défense a été progressivement définie et mise en place à partir du Conseil européen de Cologne de juin 1999. La Convention a beaucoup travaillé sur le sujet, grâce à une contribution franco-allemande et sous l'impulsion du commissaire Michel Barnier. Le texte de la Convention, repris par la Conférence, dresse un tableau d'ensemble, consacrant les avancées acquises et prévoyant de nouveaux progrès.

Le champ couvert par la Politique de sécurité et de défense commune est étendu et clarifié. Aux « missions de Petersberg » (missions humanitaires, gestions des crises et rétablissement de la paix) s'ajoutent désormais des missions conjointes en matière de désarmement, des missions de prévention des conflits et des opérations de stabilisation en fin de conflit, ces missions pouvant contribuer à lutter contre le terrorisme y compris pour appuyer l'action d'un pays tiers sur son propre territoire, mais non si celui-ci intervient ailleurs (ainsi les États-Unis en Irak). La Politique de défense de l'Union européenne respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord. Elle vise à la définition progressive d'une défense commune par le Conseil européen unanime.

C'est dans le domaine des moyens de la Politique européenne de sécurité et de défense que le traité Constitutionnel apporte les innovations essentielles. Les États membres s'engagent à améliorer progressivement leurs capacités militaires mises à la disposition de l'Union. A cette fin est créée l'Agence européenne de défense chargée de veiller au développement des capacités militaires, d'assurer la coordination des programmes d'armement, de soutenir la recherche en matière de technologie et d'améliorer l'efficacité des dépenses militaires dans le domaine technologique et industriel. Le but est de permettre l'émergence, à terme, d'une industrie européenne de défense.

Comme les États membres de l'Union diffèrent beaucoup en ce qui concerne les capacités militaires, le traité Constitutionnel prescrit que les États les plus engagés dans la voie d'une défense commune établissent une « coopération structurée permanente dans le cadre de l'Union » qui sera autorisée par le Conseil à la majorité qualifiée, c'est à dire sans possibilité d'obstruction par un ou plusieurs États hostiles. Ensuite les

décisions et recommandations prises dans le cadre de la coopération structurée seront prises au Conseil par les seuls membres de celle-ci. C'est ainsi une « mini-Europe de la défense » qui a la possibilité de voir le jour, la Grande-Bretagne ayant rejoint les positions de la France et de l'Allemagne puisque le lien avec l'OTAN est maintenu.

Enfin, une clause d'assistance mutuelle en cas d'agression armée contre un des États de l'Union est introduite en référence à la Charte des Nations unies, cette clause existant déjà dans le traité de l'Atlantique Nord et dans celui de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) à l'égard de leurs États membres. « L'OTAN reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre ».

Alors que la nécessité d'aller de l'avant pour quelques pays pionniers sans attendre les autres a été reconnue pour la Politique de défense, ce n'est pas le cas pour la mise en œuvre des autres compétences partagées entre l'Union et les États membres. Le traité d'Amsterdam a institué une procédure de « coopération renforcée » entre quelques États en la soumettant toutefois à des exigences très strictes partiellement allégées par le Traité de Nice bien qu'encore dissuasives. Or, dans l'Union européenne rendue encore plus hétérogène par l'élargissement à 25 membres et davantage, ce système de différenciation présente d'autant plus d'intérêt pour permettre à certains États de progresser en attendant que les autres soient en état de les rejoindre (comme pour les accords de Schengen sur la libre circulation et l'adoption de la monnaie unique). Aussi la Convention a-t-elle proposé d'assouplir les conditions exigées. Une coopération renforcée est décidée par le Conseil à la majorité qualifiée, le droit de veto étant supprimé (sauf pour la Politique étrangère et de sécurité commune où l'unanimité est rétablie par la Conférence intergouvernementale).

La possibilité de coopération renforcée est étendue à tous les domaines du fait de la disparition des « piliers » du traité de Maastricht sauf pour les domaines de compétence exclusive.

Mais certains pays restent réservés à l'égard des coopérations renforcées dont ils craignent qu'elles établissent un acquis juridique qu'ils devraient reprendre par la suite sans avoir participé à son élaboration (c'est le cas de la Grande-Bretagne, de l'Espagne, des pays scandinaves et de certains nouveaux membres). D'où le maintien de conditions très strictes. Les États membres souhaitant instaurer entre eux une coopération renforcée doivent adresser une demande à la Commission en précisant le champ d'application et les objectifs poursuivis. Celle-ci peut la rejeter ou proposer de l'accepter au Conseil qui statue à la majorité après approbation du Parlement européen (pour une coopération renforcée dans le domaine de la Politique étrangère et de sécurité commune, ce sont le ministre des Affaires étrangères de l'Union et la Commission qui donnent leur avis, le Parlement n'étant qu'informé, et le Conseil décide à l'unanimité.) Une demande de coopération renforcée doit justifier que les objectifs qu'elle vise « ne peuvent être atteints dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble » et qu'au moins un tiers des États membres y participent, d'autres membres pouvant s'y joindre par la suite. Les actes adoptés dans le cadre d'une coopération renforcée sont discutés au Conseil où seuls les États participants ont le droit de vote et sont liés par les décisions. C'est dans les domaines où la règle de l'unanimité au Conseil subsiste (fiscalité, politique sociale, procédure pénale) que les coopérations renforcées pourraient se justifier le mieux.

La vie démocratique de l'Union

La Convention, suivie par la Conférence intergouvernementale, a voulu rendre l'Union plus démocratique. Le traité constitutionnel énonce de façon précise les grands principes qu'elle doit respecter : égalité démocratique ; démocratie représentative assurée par le Parlement européen, les partis politiques européens, les gouvernements des États membres au Conseil européen et au Conseil des ministres ; démocratie participative par la transparence des institutions, les possibilités de dialogue entre celles-ci et les citoyens et – innovation importante – la possibilité d'initiative populaire (réunion d'un million de signatures pour inviter la Commission à élaborer et à soumettre au Conseil une proposition d'acte européen dans un domaine donné). Le rôle du dialogue social au niveau de l'Union est confirmé par la Conférence avec la réunion annuelle d'un sommet social tripartite. De même le rôle du médiateur européen élu par le Parlement. La transparence des travaux des institutions et organes de l'Union est prescrite : débats publics du Parlement et du Conseil lorsque celui-ci délibère sur un projet législatif, droit d'accès des citoyens aux documents mais

aussi protection des données à caractère personnel. Enfin, le traité affirme le respect de l'Union pour les Églises et les organisations non confessionnelles, compensation au refus d'une référence à la chrétienté dans le préambule.

Les finances de l'Union

Le traité constitutionnel rappelle les principes budgétaires et financiers de l'Union européenne. Le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses. Il ne peut pas comporter de déficit, à la différence des budgets nationaux. La discipline budgétaire doit être respectée et une bonne gestion doit être le fait de toutes les institutions. Le traité stipule que « l'Union se dote des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et pour mener à bien ses politiques ». A cette fin, elle dispose de « ressources propres » (droits de douane sur les importations de produits industriels des pays tiers, prélèvements sur les importations agricoles, une part de la TVA, contributions des États en fonction de leur PNB). Mais le plafond de ces ressources est décidé à l'unanimité par le Conseil et les grands contributeurs sont de plus en plus réticents à l'élever. D'où l'insuffisance des ressources par rapport aux objectifs. La modification du système des ressources propres est très difficile car elle exigerait la décision unanime du Conseil après la simple consultation du Parlement européen et la ratification par tous les États membres (ce que la Convention avait vainement proposé de supprimer).

Les dépenses restent fixées dans la limite des ressources dans le cadre financier pluriannuel faisant l'objet d'une loi européenne adoptée à l'unanimité par le Conseil. La Convention avait proposé à la majorité mais la Conférence intergouvernementale a refusé, accordant en compensation la nécessité d'approbation par le Parlement européen à la majorité de ses membres au lieu d'une simple consultation. C'est dans le cadre pluriannuel qu'est établi le budget annuel, adopté conjointement par le Conseil et le Parlement. La procédure budgétaire est simplifiée (Partie III, article 404). La Commission établit le projet, le Conseil adopte sa position et la transmet au Parlement européen qui l'approuve ou l'amende. Dans ce cas, un comité de conciliation élabore un accord sur un projet commun qui doit être adopté à la majorité qualifiée de ses membres représentant le Conseil et de ceux représentant le Parlement. En cas de désaccord, un nouveau projet est présenté par la Commission. Après accord au comité de conciliation, le projet commun est adopté par le Parlement et par le Conseil. Si le Conseil seul le rejette, le Parlement peut avoir le dernier mot à la majorité des trois cinquièmes de ses membres. Si le Parlement le rejette, un nouveau projet doit être présenté par la Commission.

L'Union et son environnement proche

A l'initiative du président Giscard d'Estaing, la Convention a adopté un texte, repris dans le traité, relatif aux relations de l'Union avec les États de son voisinage en vue d'établir avec eux un « espace de prospérité et de bon voisinage fondé sur les valeurs de l'Union... ». A cette fin des « accords spécifiques » pourront être conclus, comportant des droits et des obligations réciproques. Ce texte introduit la notion d'« environnement proche » comme solution à l'établissement de rapports privilégiés avec les pays voisins sans aller jusqu'à l'adhésion à l'Union. Cette formule rejoint la « Politique européenne de voisinage » proposée par la Commission.

L'appartenance à l'Union

Le traité reprend la définition déjà donnée au début pour la définition de l'Union « L'Union est ouverte à tous les États européens qui respectent ses valeurs et s'engagent à les promouvoir en commun ». La procédure d'adhésion reste inchangée : le Conseil reçoit la candidature, demande l'avis du Conseil et l'approbation du Parlement à la majorité de ses membres et décide à l'unanimité. Toutefois, une innovation importante a été introduite sur proposition de la Convention : dès la formulation de la demande d'adhésion, le Parlement européen et les parlements nationaux sont informés. Ainsi le débat national peut commencer dès la candidature et ne pas attendre la ratification après signature du traité d'adhésion par les gouvernements. C'est un progrès important dans la démocratisation de l'Union et l'association des citoyens à toute entrée d'un nouveau pays membre.

L'appartenance à l'Union comporte non seulement des droits mais aussi des obligations. Si celles-ci ne sont pas respectées, la Constitution reprend la procédure introduite dans le traité de Nice visant l'État défaillant et pouvant aboutir à la suspension de certains de ses droits, y compris le droit de vote au Conseil des ministres.

Enfin, est introduit le droit de retrait, qui ne figurait pas dans les traités antérieurs. C'est une innovation majeure. Elle ne concerne que le retrait volontaire et non une expulsion, ce qui serait contraire au droit des traités reposant sur l'accord de toutes les parties. Elle confirme le caractère volontaire de l'adhésion à l'Union. Le retrait doit se faire après négociation, être accepté par le Parlement européen et conclu par le Conseil à la majorité qualifiée. L'accord porte sur les modalités du retrait et la définition des relations futures avec l'Union, compte tenu de l'imbrication des intérêts.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union

La Partie II du traité Constitutionnel est constituée par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne élaborée par une Convention particulière à partir de décembre 1999 et proclamée solennellement au Conseil européen de Nice (décembre 2000) par le Conseil, la Commission et le Parlement. Les Britanniques s'étaient opposés à ce qu'elle fut incluse dans le traité de Nice, lui donnant ainsi une force juridique contraignante. A la Convention sur l'avenir de l'Europe, ils durent toutefois accepter son inclusion dans le projet de Constitution à condition d'ajouter dans l'article final relatif à l'interprétation des droits et des principes, une possibilité d'interprétation restrictive par la Cour de justice du partage des compétences entre l'Union et les États membres afin de préserver la primauté du droit britannique lorsque n'intervient pas un acte de l'Union ou une législation européenne où l'exigence d'unanimité a été maintenue pour la politique sociale.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union ainsi institutionnalisée représente un progrès considérable. Elle va plus loin que la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales adoptée en 1950 par le Conseil de l'Europe puisqu'elle consacre non seulement les droits civils et politiques mais aussi les droits économiques et sociaux. Dans de nombreux cas, la Charte est plus protectrice que la Convention.

Pour sa mise en œuvre, la Charte fait la distinction entre les droits en tant qu'objectifs, principes généraux, et les droits justiciables imposant une obligation de résultat à l'Union et aux États membres. Par rapport au texte original de la Charte, celui de la Constitution atténue la portée des droits sociaux.

Les politiques et le fonctionnement de l'Union

La Partie III du traité constitutionnel, de loin la plus volumineuse, est consacrée aux politiques menées par l'Union dans leurs champs d'application et le fonctionnement des institutions à leur égard. Son inclusion dans la Constitution a été concertée puisque les Constitutions ont pour objet de définir un cadre institutionnel dans lequel sont conduites des politiques dépendant des majorités et gouvernements successifs. Constitutionnaliser des politiques reviendrait à les pérenniser, à les « graver dans le marbre ». Cette interprétation ne tient pas compte du fait que les institutions européennes qui ont adopté ces politiques peuvent les modifier et utiliser la procédure de révision simplifiée.

Surtout, l'incorporation des politiques dans la Constitution, bien qu'elle alourdisse celle-ci par de nombreux chapitres très techniques et en rende la lecture moins facile, est indispensable pour préserver la valeur juridique des engagements pris au fil des traités successifs que la Constitution remplace, constituant l'« acquis communautaire » depuis un demi-siècle. Le contenu de ces traités a donc été repris sans grandes modifications. Le mandat de la Convention n'était pas de procéder à une révision de substance des objectifs et du contenu, mais à un travail de mise en forme et de cohérence juridique avec la structure institutionnelle réformée. D'ailleurs, le Conseil européen n'a laissé que peu de temps à la Convention pour travailler sur cette Partie III. Les interventions de la Convention ont porté surtout sur le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée et de la consultation du Parlement européen à la codécision avec le Conseil, mais ses propositions n'ont été que partiellement reprises par la Conférence intergouvernementale.

Du moins la Convention a-t-elle pu procéder à un utile travail de regroupement des différentes politiques par matières en tenant compte de la répartition des compétences. Elle a tenu à les faire précéder de Dispositions d'application générale visant à assurer leur cohérence, le respect de l'ensemble des objectifs de l'Union et du principe d'attribution des compétences. Le Titre I rappelle comme objectifs : l'élimination des inégalités entre les hommes et les femmes, la lutte contre « toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle », la protection de l'environnement et la protection des consommateurs. A ces propositions, qu'elle a adoptées, la Conférence intergouvernementale a ajouté la prise en compte par l'Union, pour la mise en œuvre des politiques des « exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, 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 ». La Conférence a également ajouté les exigences du bien-être des animaux.

Le rôle des services d'intérêt économique général (c'est-à-dire les services publics) est reconnu, en particulier pour la « promotion de la cohésion sociale et territoriale » de l'Union. Ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions leur permettant d'accomplir leurs missions fixées par une loi européenne, sans préjudice de la compétence des États membres. Ainsi l'Union dispose désormais d'une base juridique pour légiférer sur les garanties accordées à ces services par rapport aux règles de la concurrence.

Le Titre II précise les modalités d'action de l'Union pour faire respecter l'interdiction des discriminations, le respect de la libre circulation, du droit de vote et d'éligibilité des citoyens aux élections européennes et municipales, la protection diplomatique et consulaire des citoyens de l'Union.

Après ces dispositions d'ensemble, la Constitution présente les Politiques et actions internes (Titre III) : le marché intérieur, la politique économique et monétaire, les politiques dans d'autres domaines (emploi, politique sociale, cohésion économique, sociale et territoriale, agriculture et pêche, environnement, protection des consommateurs, transports, réseaux trans-européens, recherche et développement technologique et espace, énergie), l'Espace de liberté, de sécurité et de justice, enfin les domaines où l'Union peut décider de mener une action d'appui, de coordination ou de complément. Pour toutes ces politiques internes, la Constitution reprend les dispositions des traités antérieurs avec quelques assouplissements du vote à l'unanimité.

Le Titre IV est consacré à l'Association des pays et territoires d'outre-mer. Les textes des traités précédents sont repris sans modifications autres que rédactionnelles.

Le Titre V consacré à l'Action extérieure de l'Union a le mérite de regrouper tous les textes, auparavant dispersés, concernant la relation de l'Union avec le monde extérieur, qu'elles soient diplomatiques, militaires, commerciales, d'aide humanitaire.

Comme pour le Titre III sur les Politiques internes, le Titre V énonce d'abord des dispositions d'application générale. Celles-ci rappellent les principes qui inspirent l'action extérieure de l'Union (démocratie, État de droit, droits de l'homme, droit international,...) et les objectifs (sauvegarder les valeurs, la sécurité et les intérêts de l'Union, soutenir la démocratie, préserver la paix, aider les pays en voie de développement, promouvoir un système international basé sur une coopération multilatérale renforcée,...). La cohérence entre les différents domaines de l'action extérieure de l'Union et avec ses autres politiques doit être assurée. Le Conseil européen joue un rôle prépondérant en identifiant les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union et en prenant à l'unanimité des décisions européennes mises en œuvre par le Conseil des ministres ; le ministre des Affaires étrangères, la Commission, selon les modalités propres à chaque domaine.

Puis le Titre V énumère les différents domaines. Pour la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) les dispositions antérieures sont reprises et adaptées à la création d'un ministre des Affaires étrangères de l'Union. L'accent est mis sur la nécessaire solidarité entre les États membres. La Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), qui reste partie intégrante de la PESC, voit toutefois son autonomie consacrée dans une section particulière. Il s'agit des moyens civils et militaires utilisés par l'Union dans le cadre de sa politique étrangère. Des dispositions financières sont prévues pour la répartition des dépenses entre le

budget de l'Union et les États membres. Ensuite, vient la Politique commerciale commune de l'Union douanière européenne à l'égard de l'extérieur. Les dispositions antérieures sont reprises avec un accroissement des pouvoirs du Parlement européen. La France a obtenu le maintien de l'unanimité au Conseil pour les accords commerciaux dans les services culturels et audiovisuels, lorsque ceux-ci « risquent de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique de l'Union ». La Politique de coopération avec les pays tiers regroupe la coopération au développement, la coopération économique, financière et technique, l'aide humanitaire.

Les Accords internationaux de l'Union constituent un chapitre regroupant et systématisant les dispositions dispersées dans les différents traités antérieurs et précisant les différents types d'accords. La procédure de négociation et de conclusion de ces accords est désormais unifiée. Quant aux différentes délégations de l'Union dans les pays tiers et auprès des organisations internationales, elles sont désormais placées sous l'autorité des ministres des Affaires étrangères de l'Union. Enfin une clause de solidarité est prévue en cas d'attaque terroriste ou de catastrophe naturelle ou d'origine humaine.

Le Titre VI consacré au fonctionnement de l'Union reprend pratiquement les procédures des traités antérieurs, en y ajoutant les changements de substance apportés par la Partie I sur les institutions.

La procédure de révision

La Partie IV de la Constitution est relative aux Dispositions générales et finales. Elle vise l'abrogation des traités antérieurs, la continuité juridique de l'acquis communautaire, le champ d'application territoriale du traité constitutionnel et la procédure de révision de celui-ci.

La procédure de révision ordinaire se fait évidemment à l'unanimité des États signataires du traité avec ratification selon leurs règles constitutionnelles. Les traités de Rome avaient ainsi été révisés par l'adoption de nouveaux traités (Acte unique, traité de Maastricht, traité d'Amsterdam et traité de Nice). Une révision à la majorité aurait donné à l'Union un caractère fédéral refusé par la plupart des gouvernements. Toutefois, compte tenu de l'expérience réussie de la Convention et de l'élargissement du rôle du Parlement européen, la procédure de révision ne se limite plus à une conférence intergouvernementale.

Désormais, des propositions de révision du traité peuvent être adressées au Conseil des ministres par le gouvernement d'un État membre, par le Parlement européen ou la Commission. Ces propositions sont soumises par le Conseil au Conseil européen et notifiées aux Parlements nationaux. Le Conseil européen, après consultation du Parlement et de la Commission, peut à la majorité qualifiée (car c'est une question de procédure) se déclarer favorable à l'examen des modifications proposées. Son président doit alors convoquer une Convention composée (comme celle qui a élaboré le projet de Constitution) de représentants des Parlements nationaux, des gouvernements, du Parlement européen et de la Commission. Cette Convention adopte par consensus des recommandations qui font alors l'objet d'une Conférence intergouvernementale qui décide des modifications à apporter. Au cas où l'ampleur de ces dernières ne le justifierait pas, le Conseil européen, après approbation du Parlement européen, peut décider à la majorité simple de ne pas convoquer de Convention et d'établir lui-même le mandat de la Conférence intergouvernementale. Les modifications au traité constitutionnel doivent être ratifiées par tous les États membres. Toutefois, une certaine souplesse est introduite pour tenir compte des difficultés rencontrées lors de précédentes ratifications (exigences du Danemark en 1992 pour la ratification du traité de Maastricht, premier vote hostile des Irlandais pour la ratification du traité de Nice). Si, dans un délai de deux ans de la signature du traité modifiant la Constitution, les quatre cinquièmes des États membres l'ont ratifié et qu'un ou plusieurs autres ont des difficultés à y parvenir, le Conseil européen se saisira de la question (comme cela avait été le cas précédemment). Ce sera à lui à trouver une solution qui n'est pas précisée dans la Constitution.

En dehors de la procédure normale, assez complexe, une procédure de révision simplifiée est prévue pour la Partie III. C'est la « clause passerelle » permettant de faire passer un domaine ou une décision de l'unanimité à la majorité qualifiée pour en faciliter l'adoption et de faire passer une loi ou une loi-cadre européenne de la procédure législative spéciale à la procédure législative ordinaire, moins contraignante. Cette possibilité de « passerelle » n'était prévue dans les traités précédents que dans des cas exceptionnels

précisément définis. Elle s'applique désormais à toutes les dispositions de la Partie III sauf celles ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense. C'est le Conseil européen qui prend seul l'initiative. Il la transmet aux Parlements nationaux qui disposent d'un délai de six mois pour l'approuver. Si un seul Parlement national s'y oppose, le Conseil européen ne peut adopter cette décision. S'il n'y a pas d'opposition, le Conseil européen statue à l'unanimité après approbation du Parlement européen à la majorité de ses membres.

En ce qui concerne les Politiques et actions internes de l'Union, leur inclusion dans la Constitution ne doit pas empêcher leur adaptation nécessaire à l'évolution des situations. Aussi une procédure de révision simplifiée spéciale est-elle prévue. L'initiative de la décision européenne appartient toujours aux gouvernements, à la Commission et au Parlement européen, mais la procédure ne comporte pas l'intervention d'une Convention ni d'une Conférence intergouvernementale, ni de notification aux Parlements nationaux. C'est le Conseil européen qui décide à l'unanimité et la ratification de tous les États membres est nécessaire. La décision adoptée ne doit pas accroître les compétences de l'Union, fixées par la Constitution, mais elle peut apporter des modifications de substance allant plus loin que les assouplissements de procédure permises par les « passerelles ».

La ratification

Les Dispositions finales stipulent que les nombreux protocoles et annexes font partie intégrante du traité constitutionnel. Celui-ci est conclu pour une durée illimitée comme c'était le cas depuis les traités de Rome. Il doit être ratifié par tous les États selon leurs règles constitutionnelles respectives. Il entrera en vigueur le 1er novembre 2006, délai prolongé s'il y a retard pour le dernier État à ratifier. Une déclaration prévoit que si des États rencontrent des difficultés, le Conseil européen serait saisi, mais ne précise pas quelles mesures il pourrait prendre.