



Paris, le 30 juin 2004

LE TRAITÉ ÉTABLISSANT UNE CONSTITUTION POUR L'EUROPE

1. La nature de l'Union

Dès son origine, la construction européenne a emprunté des voies originales, se situant en dehors des catégories classiques du droit. La Constitution maintient cette spécificité.

a) La « Constitution » reste en réalité un traité

L'Union a une compétence d'attribution et ses compétences lui sont conférées par les États membres. La « Constitution » est établie et révisée par accord unanime entre les États membres et eux seuls. De ce fait, malgré l'emploi du mot « Constitution », le nouveau texte ne modifie pas la nature de l'Union.

b) L'Union conserve un caractère hybride

Les États membres continuent à prendre par des actes soumis à ratification nationale les décisions de base concernant l'Union : la fixation de ses compétences et de ses règles de fonctionnement; la définition de ses moyens financiers ; les nouvelles adhésions. En outre, les décisions importantes concernant les affaires étrangères et la défense continuent à relever pour l'essentiel d'une logique intergouvernementale. Le maintien de la dimension confédérale de l'Union est souligné par la mention explicite d'un droit de retrait volontaire pour tout État membre. L'Union conserve donc un caractère hybride, combinant des éléments de fédéralisme et de confédéralisme.

c) La spécificité de la « méthode communautaire » est également maintenue.

Le texte ne donne pas à la Commission européenne le profil d'un gouvernement dans un système parlementaire. La nomination de son président suppose un accord entre le Conseil européen et le Parlement européen. Le pouvoir de chaque État de proposer un candidat et l'égalité entre les États membres restent à la base des règles de composition du collège des commissaires. De plus, l'équilibre du « triangle institutionnel » (Conseil, Commission, Parlement européen) est maintenu.

2. Le sens du projet européen

a) Les droits fondamentaux

La Charte des droits fondamentaux, qui avait été « proclamée » lors du Conseil européen de Nice, est intégrée à la Constitution et reçoit donc une valeur contraignante : la Cour de justice contrôlera son respect par les institutions de l'Union et, lors de la mise en œuvre du droit de l'Union, par les États membres. L'intégration de la Charte consacre l'élargissement de la vocation de l'Union qui, à l'origine communauté économique, a pris une dimension politique avec le traité de Maastricht et dispose, depuis le traité d'Amsterdam, de larges compétences en matière de justice et d'affaires intérieures.

Le projet prévoit, en outre, l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme.

b) L'identité européenne

Le préambule du projet de Constitution précise que celle-ci s'inspire « *des 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 démocratie, la liberté et l'État de droit* ». Cette mention des héritages européens va dans le sens de l'affirmation d'une identité européenne, de même que l'insertion d'un article sur les « signes de l'Union » : son drapeau, son hymne, sa monnaie, sa devise – « *Unie dans la diversité* » - et sa journée commémorative, le 9 mai.

3. Les changements institutionnels

a) Le Conseil européen

La règle de la présidence semestrielle est abandonnée. Le Conseil européen élit à la majorité qualifiée un président pour une durée de deux ans et demi, renouvelable une fois. Ce président ne peut exercer de mandat national.

b) Le ministre des Affaires étrangères de l'Union

Nommé par le Conseil européen avec l'accord du président de la Commission, il remplace à la fois le Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et le Commissaire européen chargé des relations extérieures ; sa compétence s'étend également à la politique de sécurité et de défense commune. Il préside le Conseil « Affaires étrangères » tout en étant de droit vice-président de la Commission où il coordonne les différents aspects de l'action extérieure. Il dispose d'un service diplomatique européen composé de fonctionnaires de la Commission, du Conseil et des États membres.

c) Le Conseil des ministres

À l'exception du Conseil « Affaires étrangères », les différentes formations du Conseil des ministres (Conseil « Économie et Finances », Conseil « Agriculture », etc.) sont présidées par des groupes de trois États membres pour une période de dix-huit mois. Chaque État préside tour à tour pour six mois, assisté par son prédécesseur et son successeur.

Les règles de vote au sein du Conseil sont modifiées. À compter du 1^{er} novembre 2009, la majorité qualifiée pour adopter une proposition de la Commission européenne est constituée par 55 % des États membres représentant au moins 65 % de la population de l'Union. En tout état de cause, une proposition est adoptée si moins de quatre États membres s'y opposent. Lorsque le Conseil ne statue pas sur proposition de la Commission, la majorité qualifiée est fixée à au moins 72 % des États membres représentant au moins 65 % de la population.

d) La Commission européenne

Le Conseil européen choisit, à la majorité qualifiée, un candidat à la fonction de président de la Commission. Ce candidat est élu ensuite par le Parlement européen.

Les États membres sont traités sur un strict pied d'égalité pour la présence d'un de leurs nationaux au sein de la Commission. Jusqu'en 2014, la Commission est composée d'un national de chaque État membre. Ensuite, le nombre de ses membres est égal aux deux tiers du nombre d'États membres ; le Conseil européen, statuant à l'unanimité, peut toutefois modifier ce chiffre.

e) Le Parlement européen

Le nombre maximum des députés européens est porté à 750, avec un minimum de 6 sièges et un maximum de 96 sièges par État membre.

Les pouvoirs du Parlement européen sont largement renforcés :

– son rôle législatif est accru par la généralisation (sous réserve d'exceptions en nombre limité) de la procédure de codécision où il a les mêmes pouvoirs que le Conseil des ministres ;

– ses pouvoirs budgétaires augmentent également en raison de la suppression de la notion de « dépenses obligatoires » (cette part du budget, comprenant essentiellement les dépenses agricoles, ne peut pratiquement pas aujourd'hui être amendée par le Parlement). Le Conseil et le Parlement sont désormais sur un pied d'égalité dans la procédure budgétaire ; toutefois, si un accord est intervenu au sein du comité de conciliation entre les représentants du Parlement et ceux du Conseil, mais que ce dernier rejette cet accord, le Parlement peut statuer définitivement en reprenant tout ou partie des amendements qu'il avait adoptés en première lecture. Le budget de l'Union doit respecter le « cadre financier pluriannuel », fixant des plafonds par grande catégorie de dépense, qui est arrêté par le Conseil à l'unanimité avec l'approbation du Parlement.

4. La mise en œuvre des compétences

a) La suppression des « piliers »

La structure en trois « piliers » introduite par le traité de Maastricht est abolie ; de ce fait, la Communauté européenne (actuel premier « pilier ») disparaît. Ne subsiste que l'Union européenne, avec une procédure de décision de droit commun et des procédures particulières pour certains domaines (notamment les questions de politique étrangère et de défense). L'Union est dotée de la personnalité juridique (jusqu'à présent, seule la Communauté européenne en disposait).

b) Le renforcement du rôle de l'Union dans certains domaines

• L'espace de liberté, de sécurité et de justice

La Constitution élargit le champ de la coopération judiciaire en matière civile comme en matière pénale, renforce les rôles d'Europol et d'Eurojust, et prévoit la mise en place progressive d'un « système intégré de gestion des frontières extérieures ». Le Conseil peut en outre, à l'unanimité, décider de mettre en place un Parquet européen.

Surtout, les conditions d'adoption des textes dans ces matières sont revues. Alors que l'espace de liberté, de sécurité et de justice était jusqu'à présent régi en partie par des procédures intergouvernementales, il est désormais régi, sauf exception, par la procédure de droit commun où le Conseil vote à la majorité qualifiée, le Parlement européen dispose d'un pouvoir de codécision, et les actes sont soumis au contrôle de la Cour de justice. Toutefois, pour tout texte relatif à l'harmonisation pénale, un État peut demander que le Conseil européen soit saisi s'il estime que ce texte porte atteinte à des aspects fondamentaux de son système juridique.

La Constitution fait de la reconnaissance mutuelle des décisions le principe de base de la coopération judiciaire, tant en matière civile qu'en matière pénale. Dans cette optique, le Conseil peut mettre en place un mécanisme d'«évaluation mutuelle» de l'application par les États membres des politiques de l'Union en matière de justice et d'affaires intérieures.

• L'action extérieure et la défense

La politique commerciale commune devient une compétence exclusive de l'Union et le vote à la majorité qualifiée est généralisé, à l'exception de deux domaines : les services culturels et audiovisuels, et les services sociaux, d'éducation et de santé.

Pour les politiques de coopération au développement et d'aide humanitaire, les mesures sont désormais adoptées, selon la procédure de droit commun, en codécision avec le Parlement européen.

La politique extérieure et de sécurité commune est profondément réformée par la mise en place d'une présidence stable du Conseil européen, par la création du ministre des Affaires étrangères de l'Union, et par l'attribution de la personnalité juridique à l'Union, ce qui permettra à celle-ci de conclure plus facilement des accords internationaux.

La Constitution prévoit un développement important de la politique de sécurité et de défense commune, avec :

- une clause de défense mutuelle et une clause de solidarité antiterroriste,
- le lancement d'une «coopération structurée permanente» entre les États qui souscrivent certains engagements (participation à des programmes d'équipement, mise à disposition de forces),
- la création d'une agence d'armement, l'« Agence européenne de défense ».

- La gouvernance économique et sociale

Les évolutions dans ce domaine, plus limitées, concernent notamment :

- l’attribution de nouvelles compétences à l’Union en matière de santé publique, d’espace, d’énergie, de protection civile, de tourisme, de sport ;
- la mise en place d’une organisation spécifique de la zone euro ;
- les services d’intérêt général : une loi européenne pourra définir les principes et conditions, notamment économiques et financières, leur permettant d’accomplir leurs missions ;
- l’introduction d’une clause sociale générale pour les politiques de l’Union, et l’institutionnalisation du « sommet tripartite » avec les partenaires sociaux.

c) La protection des compétences des États membres

- Il sera désormais possible, pour les parlements nationaux, d’intervenir directement auprès des institutions de l’Union pour veiller à l’application du principe de subsidiarité.

Pour cela, dans les six semaines suivant la présentation d’un projet par la Commission, ils pourront demander à celle-ci de réexaminer son texte ; la Commission sera tenue de le faire si un tiers des parlements nationaux l’a demandé.

Après l’adoption d’un texte par le Parlement européen et le Conseil, les parlements nationaux pourront, s’ils estiment que leurs critiques n’ont pas été écoutées, demander que le respect du principe de subsidiarité soit contrôlé par la Cour de justice.

- Le principe de respect des identités nationales reçoit une formulation plus détaillée : « *l’Union respecte l’identité nationale des États membres, 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 intérieure.* »

5. Les éléments de souplesse

a) La clause de flexibilité pour l’étendue des compétences de l’Union

Selon cette clause, lorsque, dans le cadre d’une des politiques prévues par la Constitution, une mesure paraît nécessaire pour atteindre un objectif constitutionnel et que la Constitution ne prévoit pas le pouvoir d’action correspondant, le Conseil statuant à l’unanimité peut prendre cette mesure en accord avec le Parlement européen. Une clause de ce type a toujours figuré dans les traités européens, mais son objet était en principe limité aux mesures nécessaires au fonctionnement du marché unique.

b) Les « clauses passerelles »

Lorsque, dans le cadre des politiques communes, il est prévu que le Conseil des ministres décide à l'unanimité, le Conseil européen statuant à l'unanimité peut autoriser le passage au vote à la majorité qualifiée (sauf dans le cas des décisions ayant des implications militaires ou relevant du domaine de la défense). De même, lorsqu'une procédure législative spéciale est prévue (cas où le Parlement européen n'a pas le pouvoir de codécision), le Conseil européen statuant à l'unanimité peut décider que la procédure législative ordinaire (codécision) s'appliquera. Le recours à une clause passerelle est notifié aux parlements nationaux. La décision ne peut entrer en vigueur que si aucun parlement national n'a fait connaître son opposition dans un délai de six mois.

En outre, dans certains domaines particuliers, le Conseil européen ou le Conseil des ministres peut, à l'unanimité, décider d'appliquer le vote à la majorité qualifiée ou la procédure législative ordinaire, sans que les parlements nationaux aient un droit d'objection. Ces domaines sont : le cadre financier pluriannuel de l'Union ; certaines mesures concernant la politique sociale, l'environnement, la coopération judiciaire en matière de droit de la famille ; certaines décisions de politique étrangère.

c) Les coopérations renforcées

Les coopérations renforcées sont l'utilisation des institutions de l'Union par une partie des États membres qui prennent des décisions applicables à eux seuls. Sauf dans le cas de la défense, les règles prévues par le projet de Constitution sont voisines de celles figurant dans le traité de Nice.

Les coopérations renforcées ne peuvent être lancées qu'en dernier ressort et doivent associer au moins un tiers des États membres. L'autorisation de lancer la coopération renforcée est accordée par le Conseil statuant à la majorité qualifiée ; la Commission et le Parlement ont un droit de veto et participent au fonctionnement de la coopération renforcée avec tous leurs membres.

Toutefois, dans le cas de la politique extérieure et de sécurité commune, le Parlement et la Commission sont simplement consultés, tandis que l'autorisation est accordée par le Conseil statuant à l'unanimité.

Par ailleurs, pour les projets de textes relatifs à l'harmonisation pénale, lorsqu'un État a fait usage de son droit d'appel au Conseil européen et qu'il en a résulté un blocage durable, une coopération renforcée peut être lancée automatiquement sur la base du texte en cause, dès lors qu'au moins un tiers des États membres en décident ainsi.

Enfin, une formule particulière est prévue pour la défense, sous le nom de « coopération structurée ». Peuvent participer tous les États membres acceptant les engagements précisés dans un protocole annexé à la Constitution. Le lancement est autorisé par le Conseil statuant à la majorité qualifiée.

De plus, dans le cadre d'une coopération renforcée, les membres du Conseil représentant les États membres participant à cette coopération renforcée peuvent, à l'unanimité, décider de recourir aux « clauses passerelles ».