



N° 36

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 octobre 2004

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation pour l'Union européenne (1) sur les **conséquences constitutionnelles** des dispositions relatives aux **parlements nationaux** figurant dans le **traité établissant une Constitution pour l'Europe**,*

Par M. Hubert HAENEL,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : M. Hubert Haenel, président ; MM. Denis Badré, Jean Bizet, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Bernard Frimat, Simon Sutour, vice-présidents ; MM. Robert Bret, Aymeri de Montesquiou, secrétaires ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Yannick Bodin, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Louis de Broissia, Gérard César, Christian Cointat, Robert Del Picchia, Marcel Deneux, André Dulait, Pierre Fauchon, André Ferrand, Yann Gaillard, Paul Girod, Mmes Marie-Thérèse Hermange, Fabienne Keller, MM. Serge Lagache, Gérard Le Cam, Louis Le Pensec, Mmes Colette Melot, Monique Papon, MM. Yves Pozzo di Borgo, Roland Ries, Mme Catherine Tasca, MM. Alex Turk, Serge Vinçon.

Union européenne.

INTRODUCTION

Traditionnellement, dans les traités relatifs à la Communauté européenne et à l'Union européenne, il n'est pas prévu de mention explicite des parlements nationaux. Le processus d'élaboration des normes européennes repose sur le triangle constitué par la Commission, le Conseil et le Parlement européen. Les parlements nationaux n'interviennent pas dans ce processus.

Au fil des révisions des traités, depuis l'Acte unique jusqu'au traité de Nice, en passant par le traité de Maastricht et celui d'Amsterdam, les États membres ont affirmé leur volonté de démocratiser le fonctionnement de la Communauté et de l'Union européenne. À cet effet, ils ont augmenté de manière continue les compétences législatives du Parlement européen. Toutefois, ils ont rapidement pris conscience que **la démocratie, dans le fonctionnement de ce système si particulier qu'est le système de l'Union européenne, ne pouvait pas être assurée seulement par le Parlement européen, mais qu'elle devait également reposer sur les parlements nationaux**. C'est pourquoi on a vu apparaître, dans les années 1990, la volonté d'associer les parlements nationaux aux affaires européennes.

C'est ainsi que le traité de Maastricht s'est accompagné d'une déclaration relative aux parlements nationaux et à la coopération interparlementaire. Le traité d'Amsterdam est allé plus loin puisqu'un protocole sur « *Le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne* » lui a été annexé.

Or, tandis qu'une déclaration a une valeur politique, mais n'a pas de caractère obligatoire, en revanche, les dispositions d'un protocole ont la même valeur juridique que les articles du traité, c'est-à-dire une valeur normative.

Cependant, le protocole annexé au traité d'Amsterdam continue de reposer sur l'idée que le rôle européen de chaque parlement national est avant tout, si ce n'est exclusivement, le contrôle de l'action de son Gouvernement au sein du Conseil. Tout au plus, le protocole annexé au traité d'Amsterdam reconnaît-il l'existence de la COSAC, créée en 1989.

La COSAC (Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires), qui est la réunion semestrielle des représentants de toutes les commissions européennes des parlements nationaux de tous les États membres, est essentiellement un organe de débat et de dialogue entre les parlements nationaux et entre ceux-ci et le Conseil de l'Union qui y est représenté par les ministres du pays qui exerce alors la présidence.

Le protocole annexé au traité d'Amsterdam permet à la COSAC d'adopter des contributions sur les activités législatives de l'Union et de les adresser au Parlement européen, au Conseil et à la Commission. Toutefois, aucune suite n'est prévue pour ces contributions qui revêtent simplement un caractère déclaratoire et peu opérationnel.

Avec le traité constitutionnel, c'est une nouvelle vision du rôle européen des parlements nationaux qui se fait jour. Certes, le premier rôle de chaque parlement national consiste toujours à contrôler l'action de son Gouvernement au sein du Conseil. Mais le traité constitutionnel prévoit également l'implication des parlements nationaux dans les travaux menés par les institutions de l'Union. Et il prévoit cette implication, non seulement dans un protocole (le protocole n° 2), mais aussi dans dix articles différents de la Constitution.

Notamment, la Constitution européenne prévoit une association et une intervention des parlements nationaux dans trois nouveaux domaines :

- l'application du principe de subsidiarité,
- les procédures de révision simplifiée du traité constitutionnel,
- la mise en place de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Tous les parlements nationaux des États membres vont être amenés à réfléchir à la mise en œuvre de ces dispositions qui entraîneront des modifications dans le fonctionnement des assemblées parlementaires. Lors de la dernière réunion de la COSAC, en mai dernier, de même que lors de la dernière Conférence des présidents des parlements de l'Union européenne, en juillet dernier, la question de l'intervention des parlements nationaux dans le mécanisme de contrôle du principe de subsidiarité a fait l'objet de nombreuses interventions. Les commissions européennes des parlements des vingt-quatre autres États membres commencent en effet de réfléchir à la manière dont les dispositions du protocole qui confère un rôle spécifique aux parlements nationaux à cet égard pourront être mises en œuvre dans leurs assemblées.

Il est donc nécessaire que la délégation du Sénat pour l'Union européenne entame à son tour une réflexion à ce sujet. Il est d'autant plus urgent et important de commencer à examiner cette question que, en France, il est possible qu'elle appelle des modifications de la Constitution.

La Constitution de la V^e République place le Parlement français dans une situation très particulière en Europe. Généralement, dans la plupart, sinon dans la totalité des parlements des autres États membres, une assemblée a la possibilité de procéder librement à des votes sur les sujets de son choix. Il n'en va pas de même en France. Le Conseil constitutionnel, au tout début de la

V^e République, a en effet considéré que les assemblées parlementaires ne pouvaient voter que sur la loi, ainsi que dans les cas limitativement prévus par la Constitution. C'est ainsi que, en 1992, il a été nécessaire d'introduire l'article 88-4 dans la Constitution pour permettre aux assemblées d'adopter des résolutions sur les textes européens. Faute d'une telle disposition constitutionnelle, l'Assemblée nationale et le Sénat auraient été dans l'impossibilité d'adopter une position en séance plénière à l'égard d'un texte européen.

Examiner les problèmes que posera l'application en France des dispositions du traité constitutionnel relatives aux parlements nationaux suppose bien sûr de réfléchir aux nouvelles méthodes de travail que devra adopter le Sénat, et aux modifications qu'il conviendra d'apporter à son règlement, mais demande en premier lieu de s'interroger pour déterminer s'il n'est pas nécessaire ou souhaitable que des dispositions spécifiques soient introduites à cet effet dans la Constitution.

*

Je vais donc présenter le contenu des différentes dispositions de la Constitution européenne qui touchent le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne. Sur chacun des points, je tenterai de souligner les questions qu'il faudra résoudre afin de pouvoir mettre en application, en France, la disposition concernée. Il serait utile que chacun réfléchisse aux différentes possibilités qui peuvent être envisagées avant que se tienne un débat plus approfondi au cours duquel la délégation pourrait prendre position. Il n'est pas souhaitable, en effet, de laisser le Gouvernement décider seul, sans interlocuteur parlementaire, de ce qui devra figurer dans la loi constitutionnelle qui précèdera la ratification du traité constitutionnel, notamment en ce qui concerne le rôle des parlements nationaux.

I. LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'UNION EUROPÉENNE

Le premier ensemble de dispositions du traité constitutionnel relatives au rôle des parlements nationaux résulte du protocole n° 1. Ce protocole n° 1 s'inspire du protocole qui avait été annexé au traité d'Amsterdam. Il comporte deux parties :

- le titre I, qui traite des informations destinées aux parlements nationaux,
- le titre II, qui traite de la coopération interparlementaire.

Le titre I énumère les informations qui doivent être transmises aux parlements nationaux afin qu'ils puissent exercer le mieux possible leur fonction de contrôle du gouvernement dans son action législative au sein du Conseil de l'Union. En France, ce mécanisme découle aujourd'hui de l'application de l'article 88-4 de la Constitution.

Il convient de rappeler que l'ensemble des textes communautaires – qu'il s'agisse de textes relatifs à des directives ou des règlements, qu'il s'agisse de livres verts, de livres blancs, ou encore de communications de la Commission – sont tous transmis au Sénat par le Gouvernement. Ces textes – il y en a environ un millier par an – sont transmis par le Gouvernement par voie électronique et sont disponibles auprès du service des Affaires européennes.

En plus de cette transmission systématique, le Gouvernement saisit le Sénat, d'une manière plus officielle, de tous ceux de ces textes qui comportent des dispositions entrant dans le domaine de la loi au sens français du terme. C'est l'application de l'article 88-4 de la Constitution qui prévoit : « *le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative* ». Ces documents sont imprimés par l'Assemblée nationale et le Sénat et sont mis à la disposition de l'ensemble des députés et des sénateurs. Il y en a environ 250 par an. Ces 250 documents constituent un sous-ensemble des quelque 1000 documents qui sont transmis par ailleurs par voie électronique. C'est sur ces 250 documents environ que le Sénat et l'Assemblée nationale ont la possibilité d'adopter des résolutions qui leur permettent de faire connaître au Gouvernement leur sentiment.

Le protocole n° 1 annexé au traité constitutionnel apporte certaines modifications par rapport au protocole actuellement en vigueur. En premier lieu, **les documents de consultation et les projets d'actes législatifs européens**

devront être dorénavant transmis directement par la Commission aux parlements nationaux. Cette transmission directe se substituera, sans changement significatif, à la transmission généralisée qui se faisait par l'intermédiaire du Gouvernement et par voie électronique. En deuxième lieu, le protocole n° 1 prévoit qu'**aucun accord politique ne doit intervenir au sein du Conseil sur un projet d'acte législatif européen au cours des six semaines suivant sa transmission aux parlements nationaux.** Ceci renforce légèrement le délai minimum qui est garanti actuellement aux parlements nationaux pour examiner un projet d'acte législatif européen. En troisième lieu, le protocole prévoit **la transmission directe aux parlements nationaux des ordres du jour et des résultats des sessions du Conseil.** Là encore, cela n'apportera guère de changement car, aujourd'hui, le Gouvernement transmet déjà ces informations aux assemblées. Enfin, le protocole prévoit **la transmission directe aux parlements nationaux du rapport annuel de la Cour des comptes.** Celui-ci était déjà publié et accessible à tout parlementaire national qui le souhaitait.

Par ailleurs, le protocole consacre deux articles à la coopération interparlementaire et notamment à la COSAC.

Les dispositions de ce protocole peuvent, de manière un peu marginale, améliorer l'application de l'article 88-4 de la Constitution en France. Mais, d'aucune manière elles ne remettent en cause ce mécanisme. Elles n'appellent pas par elles-mêmes l'introduction d'une nouvelle disposition spécifique dans la Constitution de la V^e République, ni même peut-être de modifications dans les règlements des assemblées.

II. LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX POUR LE RESPECT DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

Il n'en va pas de même avec le deuxième sujet qui concerne l'application du principe de subsidiarité. C'est le protocole n° 2 qui prévoit en effet un mécanisme d'association des parlements nationaux destiné à favoriser le respect du principe de subsidiarité. Ce mécanisme comprend deux étapes :

– dans un délai de six semaines à compter de la transmission d'un projet d'acte législatif, **toute chambre d'un parlement national peut adresser aux institutions de l'Union un « avis motivé » exposant les raisons pour lesquelles elle estime que ce texte ne respecte pas le principe de subsidiarité.** Les institutions de l'Union « tiennent compte » des avis motivés qui leur sont adressés. Lorsqu'un tiers des parlements nationaux ont adressé un avis motivé, le projet doit être réexaminé (pour les textes relatifs à la coopération policière et à la coopération judiciaire en matière pénale, ce seuil est abaissé à un quart).

Pour l'application de cette règle, chaque parlement national dispose de deux voix ; dans un système bicaméral, chaque chambre dispose d'une voix ;

– après l'adoption d'un texte, **la Cour de justice peut être saisie par un État membre d'un recours pour violation du principe de subsidiarité émanant d'un parlement national ou d'une chambre de celui-ci.** Le recours est toujours formellement présenté par le gouvernement d'un État membre, mais le protocole ouvre la possibilité qu'il soit simplement « transmis » par ce gouvernement, l'auteur véritable du recours étant le parlement national ou une chambre de celui-ci.

Aussi bien dans le cas des avis motivés que des recours devant la Cour de justice, le traité constitutionnel donne donc aux parlements nationaux une responsabilité propre vis-à-vis des institutions de l'Union, responsabilité qu'ils doivent exercer indépendamment de leurs gouvernements respectifs. Il leur confère, pour chacune de ces deux étapes, une possibilité d'action. Mais, pour concrétiser ces actions, il faut que les assemblées aient la possibilité de prendre une décision. Or, en l'état actuel de la Constitution de la Ve République, les assemblées n'ont pas cette possibilité.

Il faut prendre garde en effet que le mécanisme débouchant sur des « avis motivés » est distinct du mécanisme des résolutions qui s'exerce en application de l'article 88-4 de la Constitution.

Dans les deux mécanismes, **ce ne sont pas les mêmes interlocuteurs** : dans le cas de l'article 88-4, c'est le Gouvernement qui soumet les textes et qui est destinataire des résolutions ; dans le cas des avis motivés, ce sont les institutions européennes qui adressent directement les textes aux parlements nationaux et qui reçoivent les avis motivés.

Ce ne sont pas nécessairement les mêmes textes : l'article 88-4 porte sur les textes européens qui ont un caractère législatif au sens que la Constitution française donne à ce mot ; les avis motivés concernent les projets d'« actes législatifs » européens au sens que le traité constitutionnel donne à ces mots ; or les définitions de ce qui est législatif au sens « européen » et au sens « français » ne coïncident pas exactement.

Ce n'est pas le même objet : l'article 88-4 permet aux assemblées de prendre position, à l'intention du Gouvernement, sur l'ensemble des aspects d'un texte, et notamment sur le fond de celui-ci ; l'avis motivé adressé aux institutions de l'Union concerne uniquement le respect du principe de subsidiarité et ne peut porter sur le fond du texte.

Ce ne sont pas les mêmes conditions de délai : les résolutions de l'article 88-4 sont certes d'autant plus utiles qu'elles interviennent plus

précocement dans la procédure de décision, mais elles ne sont pas soumises à des conditions de délai précises et peuvent être adressées au Gouvernement aussi longtemps que les institutions de l'Union n'ont pas définitivement statué. Au contraire, les avis motivés sont enfermés dans un délai impératif de six semaines, à l'issue duquel les institutions de l'Union n'ont plus à en tenir compte.

Ce n'est pas le même esprit : l'article 88-4 est un instrument de contrôle du Gouvernement, de dialogue entre le Parlement et le Gouvernement ; c'est une procédure nationale. L'« avis motivé » est une procédure européenne, mettant directement en rapport les parlements nationaux avec les institutions de l'Union, et incitant les parlements nationaux à se concerter entre eux (puisque c'est seulement si un tiers des parlements nationaux ont adressé un avis motivé que la Commission est tenue de réexaminer sa position).

Il semble donc que la Constitution française devrait être modifiée pour comporter une disposition ouvrant la possibilité à l'Assemblée nationale et au Sénat d'adopter ces « avis motivés ». On peut même se demander s'il ne serait pas souhaitable qu'elle précise quelques éléments de fonctionnement afin que les deux assemblées soient en mesure d'adopter un tel avis dans le délai très limité qui est imposé par le traité constitutionnel. Puis, il sera nécessaire de réfléchir aux moyens à mettre en œuvre au sein du Sénat pour donner vie à cette procédure particulière, compte tenu notamment de l'exigence très sévère des six semaines.

Pour les recours transmis à la Cour de justice, il convient de souligner le fait que le protocole n° 2 ouvre la possibilité de recours « transmis » par les gouvernements, mais n'oblige pas les États membres à introduire cette formule dans leur ordre juridique interne. Faut-il le faire dans le cas de la France ? Deux arguments militent en ce sens :

– le recours devant la Cour de justice, destiné à rester très rare, est néanmoins ce qui donne sa crédibilité à la procédure des avis motivés. Un parlement pouvant adresser des avis motivés, mais non pas s'adresser à la Cour de justice serait comparable à un arbitre qui disposerait de « cartons jaunes », mais pas de « cartons rouges » ;

– le principe de subsidiarité est un des principes fondamentaux reconnus par le traité constitutionnel. Le recours éventuel devant la Cour de justice est un des moyens de garantir le respect de ce principe. Or, à ce jour, aucun gouvernement français, quelle que soit son orientation politique, ne s'est jamais adressé à la Cour de justice pour lui demander de contrôler le respect du principe de subsidiarité par un acte de l'Union. Ce principe, inscrit dans le droit de l'Union par le traité de Maastricht, est pourtant applicable depuis onze ans. Si la « transmission » par le Gouvernement de recours formés par les assemblées n'est pas prévue, tout laisse à penser que, comme par le passé, de tels recours ne seront

jamais introduits, ce qui réduira les chances de voir le principe de subsidiarité être effectivement pris en compte par les institutions de l'Union.

Si l'on admet qu'il faut introduire la possibilité pour les assemblées de former des recours sur le terrain de la subsidiarité devant la Cour de justice, recours que le Gouvernement se bornerait à « transmettre », il reste à déterminer si cette possibilité doit être accordée à chaque assemblée ou bien au Parlement pris globalement, le protocole n° 2 ne tranchant pas entre ces deux formules. L'attribution à **chaque assemblée** de cette possibilité me paraît la meilleure solution pour deux raisons :

– après l'adoption d'un texte à l'échelon européen, le délai pour former un recours est de deux mois. Mener une procédure de conciliation dans ce délai dans un domaine aussi complexe que la rédaction d'un recours serait une gageure, d'autant qu'en l'occurrence le Gouvernement ne participerait pas à la procédure et ne pourrait donc pas donner le dernier mot à l'Assemblée nationale ;

– lorsque la Convention sur l'avenir de l'Europe a mis au point cette formule, elle a voulu rendre possible l'attribution à chaque chambre du droit de recours notamment pour tenir compte du cas où la seconde chambre représente les collectivités territoriales, celles-ci pouvant avoir des préoccupations particulières en matière de subsidiarité. En France, la seconde chambre a précisément pour mission constitutionnelle de représenter les collectivités territoriales. Il est donc conforme à l'esprit des travaux de la Convention de lui ouvrir un droit de recours concurremment à l'Assemblée nationale.

Sur toutes ces questions, je pense qu'il serait utile que nous élaborions, après une réflexion de chacun et un débat au sein de la délégation, une position commune que nous pourrions alors faire valoir auprès du Gouvernement.

III. LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS LES PROCÉDURES DE RÉVISION SIMPLIFIÉES

Mais la Constitution européenne prévoit un autre domaine pour lequel des compétences nouvelles sont conférées aux parlements nationaux. Ce domaine est celui des procédures de révision simplifiées.

L'article IV-444 du traité constitutionnel ouvre la possibilité de modifier sur deux points les modalités d'adoption des actes de l'Union, sans qu'il soit nécessaire de passer par la procédure ordinaire de révision. Les deux points ainsi modifiables sont les suivants :

– passage de l’unanimité à la majorité qualifiée pour une décision du Conseil ;

– passage d’une procédure législative spéciale (c’est-à-dire une procédure autre que la codécision entre le Parlement européen et le Conseil) à la procédure législative ordinaire (codécision).

Ces deux « *clauses-passerelles* » sont applicables à tous les actes de l’Union prévus par la partie III du traité constitutionnel (articles III-115 à III-436), à l’exception des décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense. La décision de mettre en œuvre une « *clause-passerelle* » est prise par le Conseil européen à l’unanimité. Elle doit être approuvée par le Parlement européen. Toutefois, **chaque Parlement national dispose, avant que la décision ne soit prise, d’un droit d’opposition.**

Dès lors que le Conseil européen a manifesté l’intention de recourir à une « *clause-passerelle* », cette initiative est transmise aux parlements nationaux. Cette transmission ouvre un délai de six mois durant lequel tout parlement national peut s’opposer à la mise en œuvre de la « *clause-passerelle* ». Si, à l’expiration de ce délai, aucun parlement national n’a notifié son opposition, le Conseil européen peut statuer.

Là également, on est en présence d’un mode d’intervention des parlements nationaux complètement inédit. L’article IV-444 ouvre un **droit** pour chaque parlement national, celui de s’opposer à une initiative du Conseil européen tendant à recourir à l’une ou l’autre des « *clauses-passerelles* » (passage de l’unanimité à la majorité qualifiée, passage d’une procédure législative spéciale à la procédure législative ordinaire). Comment ce droit doit-il être garanti dans un système bicaméral comme le nôtre ?

On se trouve ici dans une situation différente de la procédure législative, où le Gouvernement intervient et peut donner le dernier mot à l’Assemblée nationale : il s’agit au contraire d’un pouvoir propre du Parlement, que celui-ci exerce indépendamment du Gouvernement. Par ailleurs, à la différence du dispositif pour l’application du principe de subsidiarité – où le traité constitutionnel prévoit l’intervention séparée de « *toute chambre* » – pour la procédure de révision simplifiée, c’est l’opposition « *d’un parlement national* » qui est évoquée par l’article IV-444. De ce fait, il est nécessaire de prévoir un mécanisme de décision impliquant les deux assemblées.

Quel mécanisme choisir ? Comme il s’agit, pour le Parlement, de s’opposer éventuellement à une décision qui aura été auparavant approuvée par l’Exécutif, il semblerait conforme à l’esprit de la Constitution de 1958 de prévoir un mécanisme d’opposition conjointe de l’Assemblée nationale et du Sénat (par exemple l’adoption d’une même motion par chacune des assemblées

comme c'est le cas pour soumettre un projet de loi au référendum). En tout état de cause, le sujet est d'importance et mérite d'être examiné avec soin.

Mais il existe une autre procédure de révision simplifiée qui est la procédure de l'article IV-445.

L'article IV-445 définit une procédure de révision simplifiée applicable à toutes les politiques et actions internes de l'Union, c'est-à-dire à toutes les dispositions du titre III de la partie III (articles III-130 à III-285). Comme dans le cadre de la procédure de révision ordinaire, le pouvoir d'initiative appartient concurremment aux gouvernements, à la Commission et au Parlement européen. En revanche, à la différence de la procédure ordinaire, aucune exigence n'est formulée quant à la préparation de la décision finale : la procédure de révision simplifiée, qui ne peut être employée pour accroître les compétences attribuées à l'Union, n'est soumise ni à la convocation d'une Conférence intergouvernementale, ni, *a fortiori*, à la mise en place d'une Convention. La décision finale relève du Conseil européen statuant à l'unanimité et son entrée en vigueur suppose son « *approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives* ».

Il paraît clair que les décisions du Conseil européen dans le cadre de la procédure définie par l'article IV-445 doivent être approuvées par les parlements nationaux : tel est bien le sens de l'expression « *approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives* ». Toute autre interprétation serait d'ailleurs difficilement compréhensible : il serait incohérent que tout parlement national dispose expressément d'un droit de veto dans le cas de la procédure de révision simplifiée de l'article IV-444, qui porte seulement sur le processus de décision, et que l'accord du parlement national ne soit pas requis dans le cas de l'article IV-445, qui permet de modifier le contenu mais aussi le processus de décision de l'immense majorité des politiques de l'Union.

Toutefois, en l'état actuel, il n'est pas certain que notre Constitution permette le dépôt d'un projet de loi autorisant la ratification d'une décision européenne prise dans le cadre de l'article IV-445. En effet, l'article 53 de la Constitution de la V^e République prévoit des lois de ratification pour les traités et accords internationaux. Or, le Gouvernement français considère aujourd'hui qu'une décision européenne prise par le Conseil européen n'est pas un traité ou accord international conclu entre la France et un pays tiers. Le risque existe donc que le Parlement français ne puisse pas participer au mécanisme d'approbation qui est pourtant prévu par la Constitution européenne. Pour que la logique du texte de la Constitution européenne soit respectée, il faudra donc sans doute inclure dans la Constitution une disposition spécifique permettant que les deux assemblées puissent être saisies d'une loi autorisant l'approbation de la révision.

IV. LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX À PROPOS DE L'ESPACE DE LIBERTÉ, DE SÉCURITÉ ET DE JUSTICE

La Constitution européenne mentionne à quatre reprises les parlements nationaux à propos de l'espace de liberté, de sécurité et de justice :

– l'article III-260 prévoit que « *les parlements nationaux sont informés de la teneur et des résultats* » de l'évaluation de la mise en œuvre, par les autorités des États membres, des politiques de l'Union en matière d'espace de liberté, de sécurité et de justice ;

– l'article III-261 prévoit que « *les parlements nationaux sont tenus informés des travaux* » du comité permanent chargé de favoriser la coordination entre les autorités des États membres en matière de sécurité intérieure ;

– l'article III-273 prévoit que les parlements nationaux sont associés « *à l'évaluation des activités d'Eurojust* » ;

– l'article III-276 prévoit que les parlements nationaux sont associés au « *contrôle des activités d'Europol* ».

Si, au premier abord, la mise en œuvre de ces articles semble ne pas avoir de rapport direct avec la Constitution française, on est cependant à nouveau en présence de dispositions d'un genre inédit, notamment dans le cas des articles III-273 et III-276 qui font intervenir directement les parlements nationaux, indépendamment des gouvernements, dans l'évaluation ou le contrôle d'instances qui ne sont pas « nationales ». La Constitution de la France ne prévoyant pas ce genre de situation, on ne peut exclure des difficultés d'ordre constitutionnel lorsque les modalités d'application de ces dispositions devront être définies à l'échelon national, en particulier si une révision des règlements des assemblées s'avère nécessaire.

Dans la mesure où il s'agit de permettre à l'Assemblée nationale et au Sénat d'avoir une intervention propre, indépendante du Gouvernement, aux côtés des autres parlements nationaux, dans le cadre d'activités de l'Union, il serait peut-être utile de disposer d'une assise juridique dans la Constitution française, afin de permettre à l'Assemblée nationale et au Sénat de jouer pleinement leur rôle dans les questions judiciaires et policières européennes, conformément aux invites de la Constitution européenne.

V. LES INFORMATIONS SPÉCIFIQUES ADRESSÉES AUX PARLEMENTS NATIONAUX

Enfin, il convient de mentionner deux cas particuliers d'informations ou de notifications prévues par la Constitution européenne à l'usage des parlements nationaux.

L'article I-58 dispose que **les parlements nationaux sont informés de la demande d'un État européen souhaitant devenir membre de l'Union** ;

L'article IV-443 (procédure de révision ordinaire) dispose que **les projets tendant à la révision du traité constitutionnel sont « notifiés aux parlements nationaux »**.

Aucun de ces deux articles ne rend nécessaire une révision de la Constitution. Cependant, si une notification particulière est prévue dans ces deux cas, pour des documents qui sont au demeurant publics, c'est manifestement parce que l'on fait l'hypothèse que les parlements nationaux peuvent souhaiter réagir à ces documents, et que l'on considère que ces réactions fourniront une indication importante aux institutions de l'Union (il s'agit en effet, dans les deux cas, de décisions qui doivent *in fine* être approuvées par chaque parlement national). Il paraît donc souhaitable de garantir que les assemblées puissent réagir à ces notifications sans se heurter à un obstacle constitutionnel.

Ne faut-il pas prévoir, pour chacun de ces deux cas, une disposition de notre Constitution permettant, à la discrétion de chaque assemblée, l'organisation d'un débat en séance publique ? Faut-il aller jusqu'à l'organisation d'un débat suivi d'un vote ? Les événements des derniers jours donnent une actualité assez brûlante à cette question.

* *

*

Voilà, mes chers Collègues, les problèmes que j'ai cru bon de vous soumettre dès aujourd'hui. Nous n'avons pas à apporter de réponse immédiate, mais, comme pour l'ensemble des affaires européennes, il revient aux assemblées parlementaires de se saisir elles-mêmes le plus tôt possible des questions importantes si elles ne veulent pas que celles-ci soient réglées en dehors d'elles.

EXAMEN EN DÉLÉGATION

M. Robert Badinter :

Vous avez bien fait de susciter ce débat suffisamment tôt, car nous sommes face à des problèmes inédits, d'une grande complexité juridique.

Quel va être le parcours du traité constitutionnel ? La signature aura lieu le 29 octobre, à Rome, ce qui remplira d'aise M. Berlusconi. Ensuite, le Conseil constitutionnel sera saisi, sans doute par le président de la République. Un mois plus tard, le Conseil donnera sa réponse : sans préjuger de sa décision, il paraît évident qu'il conclura à la nécessité d'une révision. A ce moment-là commencera la phase parlementaire, qui concernera la révision constitutionnelle préalable à la ratification éventuelle du traité.

Quelle sera la nature de cette révision ? Je vois mal comment on pourrait se contenter d'une clause du type de celle qui a été retenue pour les traités de Maastricht et d'Amsterdam, car nous sommes devant des questions touchant à l'équilibre des pouvoirs, au rôle des parlements.

Nous avons un des pouvoirs parlementaires les plus faibles, sinon le plus faible, des vingt-cinq États membres. Cette révision va-t-elle conduire à redresser la barre ? Il me paraît clair que le pouvoir présidentiel ne voudra pas se laisser contrebalancer, et qu'on risque de voir une tension apparaître entre le Parlement et l'Exécutif. Un autre problème inévitable est la place respective de chaque Assemblée dans le futur dispositif. L'Assemblée nationale acceptera-t-elle un partage des prérogatives pour la saisine de la Cour de justice ?

La révision sera débattue dans chaque Assemblée, puis il faudra réunir le Congrès. Compte tenu du calendrier prévisible, il me semble que, pour être utile, notre intervention devra se situer avant la fin de l'année. Car le point de départ du débat parlementaire sera un projet de loi constitutionnelle présenté par le gouvernement. Ce projet prendra-t-il en compte le rôle nouveau des parlements nationaux ? Je n'en suis pas sûr. Il nous faudra peut-être l'introduire nous-mêmes dans les débats. Et lorsque le Congrès se réunira, il faudra obtenir une majorité des trois cinquièmes. Or, au sein du Congrès, il y aura des partisans du « non » au traité constitutionnel.

Bref, le processus sera loin d'être simple. Compte tenu de tous ces éléments, pourra-t-on avoir un référendum au mois de mai ? Cela me paraît difficile. Cette révision, je le répète, posera des problèmes inédits, notamment quant à la saisine de la Cour de justice. Que se passera-t-il si les deux chambres n'ont pas la même position ?

M. Pierre Fauchon :

En tout cas, les problèmes à traiter sont passionnants. Ne faudrait-il pas envisager de nous rapprocher de l'Assemblée Nationale, par exemple sous la forme d'un groupe de travail mixte ? Dans le parlement indien – je reviens de ce pays – on a souvent recours à des commissions mixtes thématiques pour préparer les discussions, et cette formule fonctionne bien.

M. Robert Badinter :

Je partage cette idée d'un groupe de travail mixte. Des conclusions communes auraient un grand poids vis-à-vis du gouvernement.

M. Christian Cointat :

Nous devons d'abord avoir pour objectif de tirer le meilleur parti de ce traité constitutionnel lorsqu'il sera en vigueur. Pour cela, il faut une grande cohérence entre Parlement et gouvernement. Il ne me paraît pas bon de trop se concentrer sur la place des parlements nationaux. Comme gaulliste, je ne souhaite pas que les parlements puissent faire tout et n'importe quoi ! La question de la saisine de la Cour de justice me paraît symptomatique : veut-on que la Cour de justice arbitre entre l'Assemblée et le Sénat ? Et, comme Européen, je regrette que les pouvoirs parlementaires soient vus sous un angle négatif, comme un pouvoir de bloquer, alors qu'il serait plus utile de chercher à avoir un rôle constructif.

M. Jean Bizet :

Les questions à traiter sont effectivement complexes. Il serait utile d'avoir les différents textes de référence en annexe au rapport, pour que chacun dispose de tous les éléments d'appréciation et puisse prendre la mesure des novations apportées par la Constitution en ce domaine.

M. Robert Badinter :

De toute façon, nous devons reprendre ce débat à la lumière de la décision du Conseil constitutionnel.

M. Hubert Haenel :

L'objet essentiel de notre débat d'aujourd'hui, c'est de contribuer à ce que tous les aspects du problème posé par le traité constitutionnel à notre Constitution soient bien pris en compte, notamment ceux concernant les parlements nationaux, d'autant qu'il y aura inévitablement des interférences avec la ratification du traité lui-même.

M. Robert Badinter :

Je souhaite que chacun mesure bien que la précipitation serait dangereuse. Le pouvoir premier dans le processus appartient au Parlement : tout serait bloqué s'il n'y avait pas la majorité requise au Congrès. Il serait inacceptable de remettre à plus tard, à une éventuelle seconde révision, la question du rôle des parlements nationaux.

ANNEXES

EXTRAITS DE LA CONSTITUTION EUROPÉENNE

I. LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'UNION EUROPÉENNE

PROTOCOLE N° 1 SUR LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'UNION EUROPÉENNE

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

RAPPELANT que la manière dont les parlements nationaux exercent leur contrôle sur leur gouvernement pour ce qui touche aux activités de l'Union relève de l'organisation et de la pratique constitutionnelles propres à chaque État membre,

DESIREUSES d'encourager une participation accrue des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne et de renforcer leur capacité à exprimer leur point de vue sur les projets d'actes législatifs européens ainsi que sur d'autres questions qui peuvent présenter pour eux un intérêt particulier,

SONT CONVENUES des dispositions ci-après, qui sont annexées au traité établissant une Constitution pour l'Europe et au traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique :

TITRE I - INFORMATIONS DESTINÉES AUX PARLEMENTS NATIONAUX

Article 1er

Les documents de consultation de la Commission (livres verts, livres blancs et communications) sont transmis directement par la Commission aux parlements nationaux lors de leur publication. La Commission transmet également aux parlements nationaux le programme législatif annuel ainsi que tout autre instrument de programmation législative ou de stratégie politique en même temps qu'elle les transmet au Parlement européen et au Conseil.

Article 2

Les projets d'actes législatifs européens adressés au Parlement européen et au Conseil sont transmis aux parlements nationaux.

Aux fins du présent protocole, on entend par "projet d'acte législatif européen", les propositions de la Commission, les initiatives d'un groupe d'États membres, les initiatives du Parlement européen, les demandes de la Cour de justice, les recommandations de la Banque centrale européenne et les

demandes de la Banque européenne d'investissement, visant à l'adoption d'un acte législatif européen.

Les projets d'actes législatifs européens émanant de la Commission sont transmis directement par la Commission aux parlements nationaux, en même temps qu'au Parlement européen et au Conseil.

Les projets d'actes législatifs européens émanant du Parlement européen sont transmis directement par le Parlement européen aux parlements nationaux.

Les projets d'actes législatifs européens émanant d'un groupe d'États membres, de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement sont transmis par le Conseil aux parlements nationaux.

Article 3

Les parlements nationaux peuvent adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, un avis motivé concernant la conformité d'un projet d'acte législatif européen avec le principe de subsidiarité, selon la procédure prévue par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Si le projet d'acte législatif européen émane d'un groupe d'États membres, le président du Conseil transmet le ou les avis motivés aux gouvernements de ces États membres.

Si le projet d'acte législatif européen émane de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement, le président du Conseil transmet le ou les avis motivés à l'institution ou l'organe concerné.

Article 4

Un délai de six semaines est observé entre le moment où un projet d'acte législatif européen est mis à la disposition des parlements nationaux dans les langues officielles de l'Union et la date à laquelle il est inscrit à l'ordre du jour provisoire du Conseil en vue de son adoption ou de l'adoption d'une position dans le cadre d'une procédure législative. Des exceptions sont possibles en cas d'urgence, dont les motifs sont exposés dans l'acte ou la position du Conseil. Sauf dans des cas urgents dûment motivés, aucun accord ne peut être constaté sur un projet d'acte législatif européen au cours de ces six semaines. Sauf dans les cas urgents dûment motivés, un délai de dix jours est observé entre l'inscription d'un projet d'acte législatif européen à l'ordre du jour provisoire du Conseil et l'adoption d'une position.

Article 5

Les ordres du jour et les résultats des sessions du Conseil, y compris les procès-verbaux des sessions au cours desquelles le Conseil délibère sur des projets d'actes législatifs européens, sont transmis directement aux parlements nationaux, en même temps qu'aux gouvernements des États membres.

Article 6

Lorsque le Conseil européen envisage de recourir à l'article IV-444, paragraphe 1 ou 2, de la Constitution, les parlements nationaux sont informés de l'initiative du Conseil européen au moins six mois avant qu'une décision européenne ne soit adoptée.

Article 7

La Cour des comptes transmet à titre d'information son rapport annuel aux parlements nationaux, en même temps qu'au Parlement européen et au Conseil.

Article 8

Lorsque le système parlementaire national n'est pas monocaméral, les articles 1 à 7 s'appliquent aux chambres qui le composent.

TITRE II - COOPERATION INTERPARLEMENTAIRE

Article 9

Le Parlement européen et les parlements nationaux définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une coopération interparlementaire efficace et régulier au sein de l'Union.

Article 10

Une conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Cette conférence promeut, en outre, l'échange d'informations et de meilleures pratiques entre les parlements nationaux et le Parlement européen, y compris entre leurs commissions spécialisées. Elle peut également organiser des conférences interparlementaires sur des thèmes particuliers, notamment pour débattre des questions de politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune. Les contributions de la conférence ne lient pas les parlements nationaux et ne préjugent pas de leur position.

Commentaire

Ce protocole s'inspire du protocole n° 13 annexé au traité d'Amsterdam auquel il n'apporte que des modifications assez limitées :

– les articles premier et 2 concernent l'information des parlements nationaux : ils prévoient la transmission directe à ces derniers des documents de consultation et des projets législatifs européens. À l'heure actuelle, ces textes sont censés être transmis par l'intermédiaire des gouvernements, mais en pratique sont accessibles sans délai via Internet ;

– l'article 3 est un simple renvoi au nouveau protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ;

– l'article 4 renforce la portée du délai de six semaines, garanti aux parlements nationaux depuis le traité d'Amsterdam, avant que le Conseil se prononce en première lecture sur un projet d'acte législatif. Cet article exclut en effet désormais que, dans ce délai de six semaines, un accord politique puisse être « constaté » sur un projet d'acte législatif. Il s'agit d'éviter que les parlements nationaux ne se trouvent placés devant le fait accompli par de tels accords en l'absence même d'une décision formelle du Conseil. Dans le même esprit, l'article 4 prévoit un délai de dix jours entre l'inscription d'un projet d'acte législatif à l'ordre du jour du Conseil et l'adoption par celui-ci d'une position, afin que chaque parlement national puisse faire connaître à temps sa prise de position éventuelle à son gouvernement ;

– l'article 5 prévoit la transmission directe aux parlements nationaux de certaines informations sur les activités législatives du Conseil (ordres du jour, résultats des réunions, procès-verbaux) ; ces informations sont de toute manière publiques en application de l'article I-24 ;

– l'article 6 rappelle les délais accordés aux parlements nationaux pour leur intervention éventuelle dans les procédures de révision simplifiées (article IV-444) ;

– l'article 7 prévoit la transmission directe aux parlements nationaux du rapport annuel de la Cour des comptes ;

– l'article 8 précise que les garanties d'information et de délai pour agir s'appliquent à chaque chambre d'un parlement bicaméral ;

– l'article 9 prévoit une coopération « efficace et régulière » entre le Parlement européen et les parlements nationaux, dont les modalités doivent être définies conjointement. Les déclarations n° 13 et n° 14 annexées au traité de Maastricht prévoyaient déjà une intensification des contacts et des échanges d'information entre le Parlement européen et les parlements nationaux, ainsi que la convocation « en tant que de besoin » de « Conférences des parlements » ou « Assises » réunissant des représentants du Parlement européen et des parlements nationaux. De telles « Assises » s'étaient auparavant réunies une fois, en novembre 1990, durant les

négociations du traité de Maastricht, mais malgré les déclarations annexées à ce dernier, cette expérience est restée sans lendemain. La coopération entre Parlement européen et parlements nationaux conserve aujourd'hui un caractère informel, sous réserve du cas de la COSAC (voir ci-dessous) ; elle a cependant pris une forme régulière pour les présidents des parlements, qui se réunissent chaque année en « Conférence des présidents des parlements de l'Union européenne » ;

– enfin, l'article 10 modifie assez sensiblement la définition du rôle de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC). La COSAC est composée de six représentants des organes chargés des questions européennes dans chaque parlement national et de six représentants du Parlement européen. Elle se réunit chaque semestre à l'invitation du pays exerçant la présidence de l'Union. Lancée de manière informelle en 1989, la COSAC a été officialisée par le protocole n° 13 annexé au traité d'Amsterdam. Ce texte prévoit que la COSAC peut être saisie de projets d'actes législatifs ou s'en saisir elle-même, notamment en ce qui concerne l'espace de liberté, de sécurité et de justice, et adopter des contributions à leur sujet, adressées aux institutions de l'Union ; la COSAC peut également adopter toute contribution qu'elle juge appropriée sur les activités législatives de l'Union, notamment en ce qui concerne l'application du principe de subsidiarité ou les questions relatives aux droits fondamentaux. Ces dispositions sont restées sans portée pratique. Les réunions de la COSAC se sont concentrées sur le dialogue avec le gouvernement de l'État exerçant la présidence de l'Union et, en raison de la règle du consensus régissant ses délibérations (récemment transformée en majorité des trois-quarts), la COSAC n'a pu adopter que des contributions à caractère très général, sans se prononcer sur des textes législatifs précis. L'article 10 du nouveau protocole prévoit seulement que la COSAC peut adopter « toute contribution qu'elle juge appropriée », sans privilégier aucun thème, et ne prévoit plus qu'elle puisse être saisie d'un projet législatif par les États membres. Elle confère en revanche deux missions nouvelles à la COSAC : d'une part, l'échange d'informations et de bonnes pratiques, d'autre part, l'organisation de conférences interparlementaires sur des thèmes précis, notamment les questions de PESC et de défense.

II. LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX POUR LE RESPECT DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

1. ARTICLE I-11 : PRINCIPES FONDAMENTAUX

3. Les institutions de l'Union appliquent le principe de subsidiarité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les parlements nationaux veillent au respect de ce principe conformément à la procédure prévue dans ce protocole.

2. ARTICLE III-259

Les parlements nationaux veillent, à l'égard des propositions et initiatives législatives présentées dans le cadre des sections 4 et 5, au respect du principe de subsidiarité, conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Commentaire

Les sections 4 et 5 traitent de la coopération judiciaire en matière pénale et de la coopération policière.

3. PROTOCOLE N° 2 SUR L'APPLICATION DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

DESIREUSES de faire en sorte que les décisions soient prises le plus près possible des citoyens de l'Union ;

DETERMINEES à fixer les conditions d'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité fixés à l'article I-11 de la Constitution, ainsi qu'à établir un système de contrôle de l'application de ces principes,

SONT CONVENUES des dispositions ci-après, qui sont annexées au traité établissant une Constitution pour l'Europe:

Article 1er

Chaque institution veille de manière continue au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité définis à l'article I-11 de la Constitution.

Article 2

Avant de proposer un acte législatif européen, la Commission procède à de larges consultations. Ces consultations doivent tenir compte, le cas échéant, de la dimension régionale et locale des actions envisagées. En cas d'urgence exceptionnelle, la Commission ne procède pas à ces consultations.

Elle motive sa décision dans sa proposition.

Article 3

Aux fins du présent protocole, on entend par "projet d'acte législatif européen", les propositions de la Commission, les initiatives d'un groupe d'États membres, les initiatives du Parlement européen, les demandes de la Cour de justice, les recommandations de la Banque centrale européenne et les demandes de la Banque européenne d'investissement, visant à l'adoption d'un acte législatif européen.

Article 4

La Commission transmet ses projets d'actes législatifs européens ainsi que ses projets modifiés aux parlements nationaux en même temps qu'au législateur de l'Union.

Le Parlement européen transmet ses projets d'actes législatifs européens ainsi que ses projets modifiés aux parlements nationaux.

Le Conseil transmet les projets d'actes législatifs européens émanant d'un groupe d'États membres, de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement, ainsi que les projets modifiés, aux parlements nationaux.

Dès leur adoption, les résolutions législatives du Parlement européen et les positions du Conseil sont transmises par ceux-ci aux parlements nationaux.

Article 5

Les projets d'actes législatifs européens sont motivés au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Tout projet d'acte législatif européen devrait comporter une fiche contenant des éléments circonstanciés permettant d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Cette fiche devrait comporter des éléments permettant d'évaluer son impact financier et, lorsqu'il s'agit d'une loi-cadre européenne, ses implications sur la réglementation à mettre en œuvre par les États membres, y compris, le cas échéant, la législation régionale. Les raisons permettant de conclure qu'un objectif de l'Union peut être mieux atteint au niveau de celle-ci s'appuient sur

des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs. Les projets d'actes législatifs européens tiennent compte de la nécessité de faire en sorte que toute charge, financière ou administrative, incombant à l'Union, aux gouvernements nationaux, aux autorités régionales ou locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens soit la moins élevée possible et à la mesure de l'objectif à atteindre.

Article 6

Tout parlement national ou toute chambre de l'un de ces parlements peut, dans un délai de six semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif européen, adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité. Il appartient à chaque parlement national ou à chaque chambre d'un parlement national de consulter, le cas échéant, les parlements régionaux possédant des pouvoirs législatifs.

Si le projet d'acte législatif européen émane d'un groupe d'États membres, le président du Conseil transmet l'avis aux gouvernements de ces États membres.

Si le projet d'acte législatif européen émane de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement, le président du Conseil transmet l'avis à l'institution ou organe concerné.

Article 7

Le Parlement européen, le Conseil et la Commission, ainsi que, le cas échéant, le groupe d'États membres, la Cour de justice, la Banque centrale européenne ou la Banque européenne d'investissement, si le projet d'acte législatif émane d'eux, tiennent compte des avis motivés adressés par les parlements nationaux ou par une chambre de l'un de ces parlements.

Chaque parlement national dispose de deux voix, réparties en fonction du système parlementaire national. Dans un système parlementaire national bicaméral, chacune des deux chambres dispose d'une voix.

Dans le cas où les avis motivés sur le non-respect par un projet d'acte législatif européen du principe de subsidiarité représentent au moins un tiers de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux conformément au deuxième alinéa, le projet doit être réexaminé. Ce seuil est un quart lorsqu'il s'agit d'un projet d'acte législatif européen présenté sur la base de l'article III-264 de la Constitution relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

A l'issue de ce réexamen, la Commission ou, le cas échéant, le groupe d'États membres, le Parlement européen, la Cour de justice, la Banque centrale européenne ou la Banque européenne d'investissement, si le projet d'acte législatif européen émane d'eux, peut décider, soit de maintenir le projet, soit de le modifier, soit de le retirer. Cette décision doit être motivée.

Article 8

La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour se prononcer sur les recours pour violation, par un acte législatif européen, du principe de subsidiarité formés, conformément aux modalités prévues à l'article III-365 de la Constitution, par un État membre ou transmis par celui-ci conformément à son ordre juridique au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci.

Conformément aux modalités prévues audit article, de tels recours peuvent aussi être formés par le Comité des régions contre des actes législatifs européens pour l'adoption desquels la Constitution prévoit sa consultation.

Article 9

La Commission présente chaque année au Conseil européen, au Parlement européen, au Conseil et aux parlements nationaux un rapport sur l'application de l'article I-11 de la Constitution. Ce rapport annuel est également transmis au Comité des régions et au Comité économique et social.

Commentaire

Ce protocole succède à un protocole annexé au traité d'Amsterdam, portant exactement le même titre, par rapport auquel il apporte des modifications importantes.

Tout d'abord, le nouveau protocole ne reprend pas les développements contenus dans le protocole d'Amsterdam sur l'interprétation à donner aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ; il se borne à renvoyer à l'article I-9. Il ne reprend pas non plus le principe selon lequel l'examen de la subsidiarité ne peut être séparé de l'examen global du projet, mais fait même le choix inverse.

Ensuite, il prévoit un mécanisme d'association des parlements nationaux destiné à favoriser le respect du principe de subsidiarité. Ce mécanisme n'est pas applicable au principe de proportionnalité. Il comprend deux étapes :

– dans un délai de six semaines à compter de la transmission d'un projet d'acte législatif, chaque chambre d'un parlement national peut adresser aux institutions de l'Union un « avis motivé » exposant les raisons pour lesquelles elle estime que ce texte ne respecte pas le principe de

subsidiarité. Les institutions de l'Union « tiennent compte » des avis motivés qui leur sont adressés. Lorsqu'un tiers des parlements nationaux ont adressé un avis motivé, le projet doit être réexaminé (pour les textes relatifs à la coopération policière et à la coopération judiciaire en matière pénale, ce seuil est abaissé à un quart). Pour l'application de cette règle, chaque parlement national dispose de deux voix ; dans un système bicaméral, chaque chambre dispose d'une voix ;

– après l'adoption d'un texte, la Cour de justice peut être saisie par un État membre d'un recours pour violation du principe de subsidiarité émanant d'un parlement national ou d'une chambre de celui-ci. Le recours est toujours formellement présenté par le gouvernement d'un État membre, mais le protocole ouvre la possibilité qu'il soit simplement « transmis » par ce gouvernement, l'auteur véritable du recours étant le parlement national ou une chambre de celui-ci.

Par ailleurs, concurremment aux parlements nationaux, le Comité des régions reçoit la possibilité de saisir – directement, dans son cas – la Cour de justice d'un recours pour violation du principe de subsidiarité ; toutefois, ce recours ne peut concerner que des textes pour lesquels le Comité des régions est obligatoirement consulté.

III. LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS LES PROCÉDURES DE RÉVISION SIMPLIFIÉE

1. ARTICLE IV-444 : PROCÉDURE DE RÉVISION SIMPLIFIÉE

1. Lorsque la partie III prévoit que le Conseil statue à l'unanimité dans un domaine ou dans un cas déterminé, le Conseil européen peut adopter une décision européenne autorisant le Conseil à statuer à la majorité qualifiée dans ce domaine ou dans ce cas.

Le présent paragraphe ne s'applique pas aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.

2. Lorsque la partie III prévoit que des lois ou lois-cadres européennes sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, le Conseil européen peut adopter une décision européenne autorisant l'adoption desdites lois ou lois-cadres conformément à la procédure législative ordinaire.

3. Toute initiative prise par le Conseil européen sur la base des paragraphes 1 ou 2 est transmise aux parlements nationaux. En cas d'opposition d'un parlement national notifiée dans un délai de six mois après cette transmission, la décision européenne visée aux paragraphes 1 ou 2 n'est pas adoptée. En l'absence d'opposition, le Conseil européen peut adopter ladite décision.

Pour l'adoption des décisions européennes visées aux paragraphes 1 et 2, le Conseil européen statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent.

Commentaire

Cet article est nouveau. Il autorise ce qu'il est convenu d'appeler des « passerelles », c'est-à-dire la faculté, sans recourir à la procédure de révision ordinaire prévue par l'article précédent :

– de faire passer dans le champ de la majorité qualifiée un domaine ou une décision relevant, aux termes de la Constitution, de l'unanimité (paragraphe 1) ;

– de faire passer dans le champ de la procédure législative ordinaire des lois ou des lois-cadres européennes soumises par la Constitution, à une procédure législative spéciale (paragraphe 2).

Dans leur principe, de telles passerelles ne constituent pas à proprement parler une innovation de la Constitution : l'article 137 du traité instituant la Communauté européenne permet déjà au Conseil de rendre la procédure de codécision et la règle de la majorité qualifiée applicables à certains volets de

la politique sociale relevant du champ de l'unanimité ; l'article 42 du traité sur l'Union européenne lui permet de « communautariser » des matières relevant du champ de la coopération policière et judiciaire en matière pénale et de déterminer les règles de votes qui se rattachent aux matières concernées.

Mais les passerelles sont exceptionnelles dans le cadre des traités actuels alors que, exception faite des décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, cet article les autorise pour toutes les dispositions de la partie III de la Constitution.

En outre, par rapport aux passerelles prévues par les traités actuels, celles de la Constitution présentent plusieurs différences au niveau de leur procédure de mise en oeuvre :

– la décision ne relève plus du Conseil des ministres, mais du Conseil européen (son adoption est toujours soumise à l'unanimité) ;

– l'initiative relève du Conseil européen et non plus de la Commission (art. 137 TCE et 42 TUE) ou d'un État membre (art. 42 TUE) ;

– l'approbation du Parlement européen est exigée, alors qu'il n'est que consulté dans le cadre de la mise en oeuvre des passerelles du TUE et du TCE ;

– enfin, le paragraphe 3 donne six mois à tout parlement national pour mettre, s'il le souhaite, son veto à la mise en oeuvre d'une passerelle.

2. ARTICLE IV-445 : PROCÉDURE DE RÉVISION SIMPLIFIÉE CONCERNANT LES POLITIQUES ET ACTIONS INTERNES DE L'UNION

1. Le gouvernement de tout État membre, le Parlement européen ou la Commission peut soumettre au Conseil européen des projets tendant à la révision de tout ou partie des dispositions de la partie III, titre III, relatives aux politiques et actions internes de l'Union.

2. Le Conseil européen peut adopter une décision européenne modifiant tout ou partie des dispositions de la partie III, titre III. Le Conseil européen statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen et de la Commission ainsi que de la Banque centrale européenne dans le cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire.

Cette décision européenne n'entre en vigueur qu'après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

3. La décision européenne visée au paragraphe 2 ne peut pas accroître les compétences attribuées à l'Union dans le présent traité.

Commentaire

Cet article est nouveau. Il institue une procédure de révision simplifiée pour les dispositions de la Constitution relatives aux politiques internes de l'Union.

Comme dans le cadre de la procédure de révision ordinaire, le pouvoir d'initiative appartient concurremment aux gouvernements, à la Commission et au Parlement européen.

En revanche, à la différence de la procédure ordinaire, aucune exigence n'est formulée quand à la préparation de la décision finale : la procédure de révision simplifiée n'est soumise ni à la convocation d'une conférence intergouvernementale, ni, a fortiori, à la mise en place d'une Convention. Par ailleurs, un projet de révision n'a pas, dans le cadre de cette procédure simplifiée, à être notifié aux parlements nationaux.

La décision finale relève du Conseil européen statuant à l'unanimité et son entrée en vigueur suppose « son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ». (Rappelons que les modifications à la Constitution adoptées dans le cadre de la procédure ordinaire doivent être « ratifiées par tous les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives »). A la différence de ce que prévoit l'article IV-443 pour la procédure ordinaire, cet article ne prévoit pas que le Conseil européen se saisisse de la question au cas où certains États membres rencontreraient des difficultés pour approuver une révision que quatre cinquièmes des États auraient approuvée.

Le dernier paragraphe de cet article interdit d'accroître les compétences attribuées à l'Union européenne en recourant à cette procédure de révision simplifiée.

On notera enfin que la procédure de révision simplifiée prévue par cet article se distingue sur plusieurs points de celle (également qualifiée de « procédure de révision simplifiée ») mise en place par l'article précédent, relatif aux « passerelles » :

– son champ d'application est à la fois plus restreint (car limité à un titre de la Partie III alors que les « passerelles » peuvent concerner toute cette partie) et plus large : les « passerelles » n'ont vocation qu'à apporter des modifications de procédure (passage de l'unanimité à la majorité qualifiée ou passage d'une procédure législative spéciale à la procédure législative ordinaire) ;

– le droit de veto reconnu à tout parlement national dans le cadre de la création d'une « passerelle » n'est pas formellement repris pour la procédure de cet article ; cela est logique dans la mesure où l'entrée en vigueur de la décision finale est subordonnée à l'approbation par les États conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

IV. LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX À PROPOS DE L'ESPACE DE LIBERTÉ, DE SÉCURITÉ ET DE JUSTICE

1. ARTICLE III-260

Sans préjudice des articles III-360 à III-362, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des règlements ou décisions européens établissant des modalités par lesquelles les États membres, en collaboration avec la Commission, procèdent à une évaluation objective et impartiale de la mise en œuvre, par les autorités des États membres, des politiques de l'Union visées au présent chapitre, en particulier afin de favoriser la pleine application du principe de reconnaissance mutuelle. Le Parlement européen et les parlements nationaux sont informés de la teneur et des résultats de cette évaluation.

Commentaire

Ce nouvel article rend possible la création d'un mécanisme d'évaluation mutuelle de la mise en œuvre des mesures relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, en particulier pour favoriser la pleine application du principe de la reconnaissance mutuelle. Ce mécanisme est établi par des règlements ou décisions européens adoptés par le Conseil sur proposition de la Commission européenne. L'évaluation est conduite par les États membres, en collaboration avec la Commission. Le Parlement européen et les parlements nationaux sont informés de la teneur et des résultats de cette évaluation.

Le Royaume-Uni et l'Irlande, d'une part, et le Danemark, d'autre part, bénéficient d'un traitement particulier en application des protocoles annexés à la Constitution.

2. ARTICLE III-261

Un comité permanent est institué au sein du Conseil afin d'assurer à l'intérieur de l'Union la promotion et le renforcement de la coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure. Sans préjudice de l'article III-344, il favorise la coordination de l'action des autorités compétentes des États membres. Les représentants des organes et organismes concernés de l'Union peuvent être associés aux travaux du comité. Le Parlement européen et les parlements nationaux sont tenus informés des travaux.

Commentaire

Cet article succède à l'article 36 du traité sur l'Union européenne. Il prévoit la création d'un comité permanent au sein du Conseil pour favoriser la coordination entre les autorités des États membres en matière de sécurité intérieure. Cependant, ce nouveau comité ne doit pas être confondu avec l'actuel comité dit de « l'article 36 » car son rôle ne porte pas sur la coordination du travail législatif, mais sur celle de la coopération opérationnelle. Il est précisé que les représentants des organes et organismes de l'Union peuvent être associés aux travaux du Comité et que le Parlement européen et les parlements nationaux sont tenus informés des travaux.

3. ARTICLE III-273

1. La mission d'Eurojust est d'appuyer et de renforcer la coordination et la coopération entre les autorités nationales chargées des enquêtes et des poursuites relatives à la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres ou exigeant une poursuite sur des bases communes, sur la base des opérations effectuées et des informations fournies par les autorités des États membres et par Europol.

À cet égard, la loi européenne détermine la structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Eurojust. Ces tâches peuvent comprendre:

- a) le déclenchement d'enquêtes pénales ainsi que la proposition de déclenchement de poursuites conduites par les autorités nationales compétentes, en particulier celles relatives à des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union ;
- b) la coordination des enquêtes et poursuites visées au point a) ;
- c) le renforcement de la coopération judiciaire, y compris par la résolution de conflits de compétences et par une coopération étroite avec le Réseau judiciaire européen.

La loi européenne fixe également les modalités de l'association du Parlement européen et des parlements nationaux à l'évaluation des activités d'Eurojust.

2. Dans le cadre des poursuites visées au paragraphe 1, et sans préjudice de l'article III-274, les actes officiels de procédure judiciaire sont accomplis par les agents nationaux compétents.

Commentaire

Cet article succède à l'article 31 § 2 du traité sur l'Union européenne qui avait été modifié par le traité de Nice. Il porte sur l'unité de coopération judiciaire Eurojust, instituée par la décision du Conseil du 28 février 2002.

Le paragraphe 1, relatif aux missions d'Eurojust, prévoit que la structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Eurojust sont fixés par une loi européenne. Actuellement, ils sont fixés par une décision prise à l'unanimité par le Conseil après consultation du Parlement européen. À l'exception du droit d'initiative, qui reste partagé entre la Commission et les États membres selon les dispositions de l'article III-264 de la Constitution, la procédure législative ordinaire, où le Conseil statue à la majorité qualifiée en codécision avec le Parlement européen, sera donc d'application. En outre, contrairement aux actuelles décisions relevant du troisième pilier, cette loi européenne pourra revêtir un effet direct, pourra faire l'objet d'un recours en manquement de la part de la Commission, et sera soumise au contrôle plein et entier de la Cour de justice, sous réserve des dispositions de l'article III-377 de la Constitution, qui prévoit que « la Cour de justice n'est pas compétente pour vérifier la validité ou la proportionnalité d'opérations menées par la police ou d'autres services répressifs dans un État membre, ni pour statuer sur l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure ».

Les pouvoirs d'Eurojust sont renforcés par rapport à la décision du Conseil du 28 février 2002. En effet, Eurojust pourra désormais déclencher des enquêtes pénales de sa propre initiative et coordonner les enquêtes et les poursuites conduites par les autorités nationales compétentes, alors qu'actuellement il peut seulement demander à celles-ci d'entreprendre une enquête sur des faits précis et de réaliser une coordination. La déclaration n° 23 annexée à la Constitution précise que la loi européenne visée par cet article devrait tenir compte des règles et pratiques nationales concernant le déclenchement d'enquêtes pénales. Les tâches d'Eurojust pourront également comprendre la résolution des conflits de compétence entre les autorités nationales chargées des poursuites, impliquant, le cas échéant, leur dessaisissement. En revanche, en matière de déclenchement des poursuites, les pouvoirs d'Eurojust demeurent inchangés avec simplement un pouvoir de proposition.

Enfin, il est prévu que le Parlement européen et les parlements nationaux seront associés à l'évaluation des activités d'Eurojust.

Au paragraphe 2, il est précisé que, dans le cadre des poursuites, les actes officiels de procédure judiciaire sont accomplis par les agents nationaux compétents, sans préjudice de la transformation éventuelle d'Eurojust en Parquet européen, conformément à l'article III-274 de la Constitution.

Le Danemark bénéficie d'un traitement particulier, en application du protocole annexé à la Constitution.

4. ARTICLE III-276

1. La mission d'Europol est d'appuyer et de renforcer l'action des autorités policières et des autres services répressifs des États membres ainsi que leur collaboration mutuelle dans la prévention de la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres, du terrorisme et des formes de criminalité qui portent atteinte à un intérêt commun qui fait l'objet d'une politique de l'Union, ainsi que la lutte contre ceux-ci.

2. La loi européenne détermine la structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Europol. Ces tâches peuvent comprendre :

a) la collecte, le stockage, le traitement, l'analyse et l'échange des informations, transmises notamment par les autorités des États membres ou de pays ou instances tiers ;

b) la coordination, l'organisation et la réalisation d'enquêtes et d'actions opérationnelles, menées conjointement avec les autorités compétentes des États membres ou dans le cadre d'équipes conjointes d'enquête, le cas échéant en liaison avec Eurojust.

La loi européenne fixe également les modalités de contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen, contrôle auquel sont associés les parlements nationaux.

3. Toute action opérationnelle d'Europol doit être menée en liaison et en accord avec les autorités du ou des États membres dont le territoire est concerné. L'application de mesures de contrainte relève exclusivement des autorités nationales compétentes.

Commentaire

Cet article succède à l'article 30 § 2 du traité sur l'Union européenne. Il porte sur l'office européen de police Europol.

Le paragraphe 1 mentionne de manière plus générale les missions et les compétences d'Europol.

Le paragraphe 2 prévoit qu'une loi européenne détermine la structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Europol. Actuellement, l'acte constitutif d'Europol est une convention du « troisième pilier », qui ne peut être modifiée que par des protocoles adoptés à l'unanimité par le Conseil après consultation du Parlement européen et soumis à la ratification de tous les États membres. Avec la suppression des conventions du troisième pilier, la Convention instituant Europol pourra être remplacée par une loi européenne adoptée selon la procédure législative ordinaire, où le Conseil statue à la majorité qualifiée en codécision avec le Parlement

européen, sous réserve des dispositions spécifiques relatives au droit d'initiative, qui reste partagé entre la Commission et les États membres en vertu de l'article III-264.

En outre, la Commission européenne disposera du droit de former un recours en manquement et l'étendue de la compétence de la Cour de justice ne sera plus limitée, sous réserve des dispositions de l'article III-377, qui prévoit que « la Cour de justice n'est pas compétente pour vérifier la validité ou la proportionnalité d'opérations menées par la police ou d'autres services répressifs dans un État membre, ni pour statuer sur l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure ».

Il est précisé que les tâches d'Europol peuvent comprendre, d'une part, la collecte, le stockage, le traitement, l'analyse et l'échange des informations, transmises notamment par les autorités des États membres ou de pays en instance tiers et, d'autre part, la coordination, l'organisation et la réalisation d'enquêtes et d'actions opérationnelles, menées conjointement avec les autorités compétentes des États membres ou dans le cadre d'équipes d'enquête conjointes, le cas échéant en liaison avec Eurojust. Si, contrairement à aujourd'hui, Europol peut désormais exercer des actions opérationnelles, des limites sont posées au paragraphe 3. D'une part, toute action de cette nature doit être menée en liaison et en accord avec les autorités du ou des États membres dont le territoire est concerné. D'autre part, l'application de mesures de contrainte relève exclusivement des autorités nationales compétentes.

Enfin, l'article III-276 prévoit que le Parlement européen et les parlements nationaux seront associés au contrôle des activités d'Europol.

Le Danemark bénéficie d'un traitement particulier, en application du protocole annexé à la Constitution.

V. LES INFORMATIONS SPÉCIFIQUES ADRESSÉES AUX PARLEMENTS NATIONAUX

1. ARTICLE I-58 : CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ ET PROCÉDURE D'ADHÉSION À L'UNION

1. L'Union est ouverte à tous les États européens qui respectent les valeurs visées à l'article I-2 et s'engagent à les promouvoir en commun.

2. Tout État européen qui souhaite devenir membre de l'Union adresse sa demande au Conseil.

Le Parlement européen et les parlements nationaux sont informés de cette demande. Le Conseil statue à l'unanimité après avoir consulté la Commission et après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent. Les conditions et les modalités de l'admission font l'objet d'un accord entre les États membres et l'État candidat. Cet accord est soumis par tous les États contractants à ratification, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

Commentaire

Le paragraphe 1 de l'article I-58 reprend les dispositions du deuxième paragraphe de l'article I-1 (voir à cet article), qui ne modifie pas la substance du droit actuel.

Le paragraphe 2 reprend les dispositions de l'article 49 du traité sur l'Union européenne. Il introduit une information du Parlement européen et des Parlements nationaux sur toute demande d'adhésion à l'Union.

2. ARTICLE IV-443 : PROCÉDURE DE RÉVISION ORDINAIRE

1. Le gouvernement de tout État membre, le Parlement européen ou la Commission peut soumettre au Conseil des projets tendant à la révision du présent traité. Ces projets sont transmis par le Conseil au Conseil européen et notifiés aux parlements nationaux.

2. Si le Conseil européen, après consultation du Parlement européen et de la Commission, adopte à la majorité simple une décision favorable à l'examen des modifications proposées, le président du Conseil européen convoque une Convention composée de représentants des parlements nationaux, des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, du Parlement européen et de la

Commission. La Banque centrale européenne est également consultée dans le cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire. La Convention examine les projets de révision et adopte par consensus une recommandation à une Conférence des représentants des gouvernements des États membres telle que prévue au paragraphe 3.

Le Conseil européen peut décider à la majorité simple, après approbation du Parlement européen, de ne pas convoquer de Convention lorsque l'ampleur des modifications ne le justifie pas. Dans ce dernier cas, le Conseil européen établit le mandat pour une Conférence des représentants des gouvernements des États membres.

3. Une Conférence des représentants des gouvernements des États membres est convoquée par le président du Conseil en vue d'arrêter d'un commun accord les modifications à apporter au présent traité.

Les modifications entrent en vigueur après avoir été ratifiées par tous les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

4. Si à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la signature du traité modifiant le présent traité, les quatre cinquièmes des États membres ont ratifié ledit traité et qu'un ou plusieurs États membres ont rencontré des difficultés pour procéder à ladite ratification, le Conseil européen se saisit de la question.

Commentaire

Cet article succède à l'article 48 du traité sur l'Union européenne. Il met en place une procédure de révision de la Constitution qui se différencie sur plusieurs points de celle prévue pour les traités actuels :

1. Le paragraphe 1 étend au Parlement européen le droit de soumettre au Conseil des projets de révision. Il prévoit en outre la transmission de ces projets au Conseil européen ainsi que leur notification aux parlements nationaux.

2. Le paragraphe 2 est nouveau : il prévoit la convocation d'une Convention par le président du Conseil européen pour examiner les projets de révision lorsque le Conseil européen se prononce, à la majorité simple, en faveur de l'examen des modifications proposées. Cette convocation n'est cependant pas obligatoire puisque le Conseil européen, toujours à la majorité simple, peut considérer que l'ampleur des modifications envisagées ne la justifie pas et confier directement leur examen à une Conférence intergouvernementale. Ce dispositif n'en reste pas moins novateur puisque, dans le silence des traités, la convocation d'une Convention est aujourd'hui une procédure exceptionnelle, subordonnée à un consensus au sein du Conseil européen : la Constitution en fait le principe, le recours direct à une Conférence intergouvernementale devenant l'exception.

Conformément à la pratique qui s'est instaurée avec les deux premières Conventions, les Conventions qui seront ainsi convoquées devront se prononcer par consensus.

3. Aux termes du paragraphe 3, qu'elles aient été ou non préparées par une Convention, les modifications du traité seront, comme pour les traités actuels, arrêtées par une Conférence intergouvernementale et devront toujours être ratifiées par tous les États membres. Ce faisant, la Constitution ne reprend pas l'idée débattue au sein de la Convention (mais non reprise par celle-ci) d'instaurer, pour certaines dispositions (en particulier pour celles de la partie III), une procédure de révision soumise à une majorité « super-qualifiée ». Faute d'avoir pu instaurer ce dispositif moins contraignant, la CIG a en revanche retenu le principe de procédures simplifiées pour la partie III ; ces procédures font l'objet des articles suivants.

4. Le paragraphe 4 est nouveau : il envisage l'hypothèse d'une réponse négative à des referenda organisés par un ou plusieurs États membres sur un traité modifiant la Constitution. Comme dans le cadre des traités actuels, le défaut de ratification par un seul des États membres suffirait en effet à faire obstacle à l'entrée en vigueur d'une révision. Le paragraphe 4 prévoit donc que, dans un tel cas, le Conseil européen se saisira de la question dès lors que, à l'issue d'un délai de deux ans, quatre cinquièmes des États auraient procédé à la ratification. Ce faisant, ce paragraphe apporte certes des précisions sur le seuil de ratifications nécessaires et sur le délai à respecter avant la saisine du Conseil européen, mais le principe même de cette saisine n'a rien de novateur : il correspond à la pratique qui s'était instaurée après les réponses négatives aux referenda danois sur le traité de Maastricht et irlandais sur le traité de Nice.

On observera que le libellé de ce paragraphe 4 est repris à l'identique dans une déclaration annexée à la Constitution à propos des « difficultés » que pourraient rencontrer un ou plusieurs États membres pour ratifier la Constitution elle-même. Là encore, il est prévu que le Conseil européen se saisisse de la question dès lors que les quatre cinquièmes des États membres auraient procédé à cette ratification dans les deux ans suivant la signature. Cette hypothèse ne pouvait évidemment pas faire l'objet d'une disposition du traité qui, comme toutes les dispositions de la Constitution, n'entrera en vigueur qu'après une ratification par tous les États... c'est-à-dire si l'hypothèse qu'elle aurait envisagée ne s'était pas réalisée.

Traditionnellement, dans les traités relatifs à la Communauté européenne et à l'Union européenne, il n'est pas prévu de mention explicite des parlements nationaux. Le processus d'élaboration des normes européennes repose sur le triangle constitué par la Commission, le Conseil et le Parlement européen. Les parlements nationaux n'interviennent pas dans ce processus.

Sans doute le traité de Maastricht s'est-il accompagné d'une déclaration relative aux parlements nationaux et à la coopération interparlementaire et le traité d'Amsterdam d'un protocole sur « *Le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne* ». Mais ces deux textes reposaient sur l'idée que le rôle européen de chaque parlement national était avant tout, si ce n'est exclusivement, le contrôle de l'action de son Gouvernement au sein du Conseil.

Avec le traité constitutionnel, c'est une nouvelle vision du rôle européen des parlements nationaux qui se fait jour. Certes, le premier rôle de chaque parlement national consiste toujours à contrôler l'action de son Gouvernement au sein du Conseil. Mais le traité constitutionnel prévoit également l'implication des parlements nationaux dans les travaux menés par les institutions de l'Union. Et il prévoit cette implication, non seulement dans un protocole, mais aussi dans dix articles différents de la Constitution.

Ce rapport expose les modalités de cette implication des parlements nationaux dans les travaux de l'Union et souligne les questions que le Parlement français devra résoudre – notamment sur le plan constitutionnel – afin de mettre en œuvre les dispositions de la Constitution européenne relatives aux parlements nationaux.