



HAL
open science

Le projet de Constitution européenne

Joël Rideau

► **To cite this version:**

Joël Rideau. Le projet de Constitution européenne. Perspectives internationales et européennes, 2006, 2. halshs-03279139

HAL Id: halshs-03279139

<https://shs.hal.science/halshs-03279139>

Submitted on 15 Jul 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le projet de Constitution européenne

Joël Rideau

Professeur à l'Université de Nice-Sophia Antipolis. Membre de l'Institut universitaire de France

Le traité signé à Rome le 29 octobre 2004 et soumis à la ratification des 25 Etats membres tend à l'adoption d'une Constitution européenne. L'association des termes *traité* et *constitution* peut surprendre.

Le projet rassemble en un seul document les dispositions formant le cadre institutionnel de l'Union européenne et doit se substituer au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, en répondant aux besoins de l'élargissement de l'Union européenne tout en assurant son approfondissement.

Le texte demeure un traité destiné à s'appliquer dans un cadre resté international rassemblant des Etats dont la souveraineté demeure, même s'ils ont accepté d'y apporter des limitations en exerçant en commun certaines compétences.

La dimension constitutionnelle n'est pas inconnue dans les textes actuels – traité sur l'Union européenne et traité instituant la Communauté européenne - qui apparaissent comme des constitutions fonctionnelles.

La Cour de justice a employé le terme de charte constitutionnelle pour désigner le traité constitutif CE.

Le Parlement européen a en 1984 (projet Spinelli), puis en 1994 (projet Herman), élaboré des textes de nature constitutionnelle, qualifiés de manière expresse pour le dernier de Constitution. Ils sont restés lettre morte en l'absence d'accord entre les Etats membres pour les adopter.

L'adoption de la Constitution européenne ne serait donc pas une révolution mais une évolution.

Les limites et les imperfections du traité de Nice, signé le 26 février 2001, et faisant suite au traité d'Amsterdam, expliquent que la remise en chantier des textes fondamentaux ait été prévue par le traité lui-même dans la clause dite de *rendez-vous* inscrite dans la déclaration n° 23 de la CIG et identifiant certaines des questions à traiter, auxquelles on a ultérieurement ajouté d'autres points. Il est à souligner que l'on s'est engagé dans la voie de l'élaboration d'un nouveau texte alors même que le traité de Nice n'était pas encore entré en vigueur !

Les orientations possibles vers une Constitution européenne ont été évoquées dans les discours de Joschka Fischer du 12 mai 2000 et de Jacques Chirac du 27 juin 2000.

Le mouvement a été lancé par le Conseil européen de Laeken des 14-15 décembre 2001 qui a adopté la déclaration prévoyant la réunion d'une Convention européenne sur l'avenir de l'Europe, en évoquant l'éventuelle élaboration d'une Constitution parmi d'autres solutions possibles.

La Convention européenne s'est clairement prononcée dès le début de ses travaux dans le sens de l'élaboration d'une constitution.

L'intervention d'une Convention européenne dans l'élaboration du traité témoigne du changement intervenu par rapport aux traités antérieurs adoptés selon une méthode traditionnelle par le seul recours à des conférences intergouvernementales suivies de ratifications nationales. La méthode avait été d'ailleurs essayée avec succès pour l'adoption de la Charte des droits fondamentaux. Il n'est pas sans signification dans une approche constitutionnelle que le texte ait pu être élaboré par une instance composée non seulement par des représentants des Etats mais aussi par des représentants du Parlement européen et des parlements nationaux ainsi que par des représentants de la Commission et présidée par Valéry Giscard d'Estaing, assisté de deux anciens premiers ministres italien et belge Giuliano Amato et Jean-Luc Dehaene. Les travaux de la Convention faisant intervenir des groupes de travail et

des séances plénières sous l'autorité d'un praesidium et du président et des vice-présidents - ont été marqués par une très grande ouverture et ont atteint un degré de transparence inconnu jusqu'alors dans l'histoire de l'élaboration des traités concernant la construction européenne. La conférence intergouvernementale, composée de représentants des gouvernements des Etats membres, a débuté le 4 octobre 2003 sous la présidence italienne. Cette présidence a été marquée par l'échec constaté le 13 décembre 2003 lors du Conseil européen de Bruxelles dû en particulier au refus de l'Espagne et de la Pologne d'entériner les modifications dans le texte de la Convention européenne des règles de calcul de la majorité qualifiée adoptées à Nice qui leur étaient favorables.

La présidence irlandaise en 2004 a pu faire aboutir les négociations en raison en particulier de l'assouplissement de la position espagnole à la suite du changement politique intervenu en mars 2004 et de l'évolution de la position polonaise.

L'accord s'est fait le 18 juin 2004 sur un texte précédé par un Préambule et composé de quatre parties (une partie sans titre rassemblant des dispositions fondamentales essentiellement constitutionnelles ; la Charte des droits fondamentaux ; une partie intitulée Politiques et fonctionnement de l'Union européenne ; enfin, les Dispositions générales et finales), qui a subi sur certains points des modifications significatives, mais qui est resté pour l'essentiel celui qu'avait élaboré la Convention.

Le texte du projet comporte des éléments de constitutionnalisation dont le degré varie selon les points considérés. Sur certaines questions, la constitutionnalisation est plus forte que sur d'autres. L'échelonnement de la gradation s'avère souvent difficile à établir. L'élément de référence majeur doit, semble-t-il, être trouvé dans les constitutions fédérales. Même si la construction européenne n'apparaît pas comme un processus fédéral au sens strict, il est clair que le système fédéral a toujours constitué un élément de référence pris en compte –de manière plus ou moins ouverte– par les pères de la construction européenne et par ceux qui ont poursuivi leur œuvre.

Etablissement de l'Union européenne

La Constitution s'ouvre par un article I.1, qui a pour vocation de définir l'Union en se référant aux citoyens et aux Etats dont les volontés donnent à l'Europe sa légitimité. La référence au fédéralisme, qui figurait dans une première version du texte, a été retirée.

La définition de la nature de l'Union fait donc défaut. Elle est remplacée par une référence aux méthodes de l'Union dont l'emploi varie selon les domaines considérés et qui sont la coordination et le mode communautaire. L'utilisation de ce dernier mot, paradoxale dans un ensemble aboutissant à la disparition de la Communauté, fait évidemment référence à la gestion selon la méthode communautaire définie par un équilibre institutionnel et un processus de décision spécifiques. L'intensité de l'intervention de l'Union est donc dotée d'une géométrie variable constituant d'ailleurs le prolongement de la situation actuelle qui se trouve toutefois bouleversée par la suppression des piliers.

L'Union reste donc un objet juridique (et politique) non identifié, pour reprendre la formule de Jacques Delors, dont les caractères la rattachent à plusieurs catégories juridiques (Confédération, Fédération, Organisation internationale), tout en l'empêchant d'être assimilée à une seule.

Les valeurs et les objectifs de l'Union européenne

L'article 2 énonce les valeurs de l'Union qui englobent le respect de la dignité humaine, de la liberté, de la démocratie, de l'égalité, de l'Etat de droit, ainsi que le respect des droits de l'Homme.

Il précise que « *Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la tolérance, la justice, la solidarité et la non - discrimination* ».

L'article 3 définit les objectifs de l'Union :

« 1. *L'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples.*
2. *L'Union offre à ses citoyennes et à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, et un marché unique où la concurrence est libre et non faussée.*

3. *L'Union oeuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique. Elle combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits des enfants.*

Elle promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres.

Elle respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique, et veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen.

4. *Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'Homme, en particulier ceux des enfants, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies.*

5. *Ces objectifs sont poursuivis par des moyens appropriés, en fonction des compétences conférées à l'Union dans la Constitution ».*

L'affirmation de valeurs et d'objectifs dans les articles liminaires de la Constitution (art. I-2 et I-3) s'inscrit incontestablement dans la perspective d'une constitutionnalisation accrue de l'Union européenne.

Si le contenu de ces articles ne présente pas de nouveauté considérable par rapport aux textes ou principes actuels, dans lesquels on retrouve la plupart des éléments énoncés, la terminologie utilisée est plus précise et les références sont beaucoup plus complètes.

Le recours à l'expression de *valeurs* donne, par ailleurs, à ces articles une tonalité nouvelle qui témoigne de la volonté de constitutionnalisation. C'est, en effet, par rapport à ces valeurs que pourraient être sanctionnés les Etats membres qui les remettraient en cause (art. I-59). De même, l'adhésion de nouveaux Etats membres implique qu'ils respectent les valeurs de l'Union (art. I-58).

Le paragraphe 4 de l'article 3 souligne les finalités de l'action extérieure de l'Union européenne et, en particulier, sa volonté de projection de ses valeurs.

On rapprochera de ces valeurs et objectifs le rappel par l'article I-8 des symboles de l'Union (drapeau, hymne, monnaie, journée) visant à la formation d'une image plus lisible de l'Union européenne vis-à-vis de ses citoyens mais aussi de l'extérieur.

Relations entre l'Union et les Etats membres

La Constitution européenne reprend dans l'article I-5, en les précisant, des dispositions figurant déjà dans les traités actuels sur le rôle et les devoirs des Etats membres. Les éléments essentiels du respect des identités nationales sont mentionnés par la Constitution qui évoque les structures fondamentales politiques et constitutionnelles ainsi que les fonctions essentielles de l'Etat, en particulier celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale.

Le principe de coopération loyale entre les institutions et les Etats dégagé par la jurisprudence du traité CE - figure expressément dans le texte constitutionnel.

Le texte ajoute une mention de l'égalité des Etats absente dans les traités actuels. Cette question a fait l'objet de vives discussions pendant l'élaboration de la Constitution. L'égalité doit toutefois être conciliée avec la diversité des Etats qui implique l'établissement de dispositions différenciées dans la composition des institutions européennes et dans leur fonctionnement, dont la finalité est de prendre en compte ces diversités.

La primauté du droit de l'Union européenne

La Cour de justice des Communautés européennes a dégagé dès 1964 du système du traité CE le principe de la primauté du droit communautaire, en affirmant la primauté de l'ensemble de ce droit sur tout le droit national, y compris le droit constitutionnel.

La Constitution insère dans le droit primaire de l'Union européenne le principe de la primauté de la Constitution - et donc implicitement de l'ensemble du droit de l'Union européenne - sur les droits nationaux (art. I-6). Une déclaration de la conférence intergouvernementale considère que ce texte ne modifie pas le statu quo jurisprudentiel. Si l'on comprend la frilosité qui a conduit les représentants des Etats à adopter ce texte à vocation restrictive, il n'en demeure pas moins qu'il apparaît comme une confirmation solennelle du principe d'origine jurisprudentielle et revêt donc à ce titre une importance majeure qui devrait trouver des répercussions dans les jurisprudences nationales.

Le Conseil constitutionnel français a cependant pris des distances par rapport à cette disposition dans sa décision du 19 novembre 2004 qui neutralise la portée de l'article I-6 en s'appuyant notamment sur une interprétation quelque peu hasardeuse de l'article I-5 et de la déclaration.

La décision de la Cour constitutionnelle espagnole du 13 décembre 2004 va dans le même sens de façon plus prudente en réservant le jeu de la réserve de constitutionnalité au cas de dépassement par l'Union de ses compétences.

La personnalité juridique internationale de l'Union européenne

La reconnaissance d'une personnalité juridique internationale à l'Union européenne par l'article I-7 confirme l'émergence de la personnalité de l'Union européenne qui paraissait confirmée par l'évolution des textes de Maastricht à Nice et par la réalité de l'action extérieure de l'Union européenne. Dans l'état actuel du droit positif, cependant, seule la Communauté européenne a une personnalité juridique fondée sur une base explicite dans le traité CE, qui serait évidemment appelée à disparaître avec l'entrée en vigueur de la Constitution, la personnalité globale de l'Union européenne devenant unique. La disparition des piliers trouverait ainsi son expression sur le plan des relations extérieures, désormais regroupées dans une subdivision commune de la troisième partie sur les politiques et les actions de l'Union européenne. L'allongement de la présidence du Conseil européen (art. I-22) et l'instauration d'un ministre des Affaires étrangères (art. I-28) – président du Conseil des ministres composé des ministres des Affaires étrangères des 25 et aussi vice-président de la Commission – devraient également contribuer à la lisibilité de l'Union européenne vis-à-vis de l'extérieur.

La répartition des compétences

La répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres est actuellement placée sous le signe de la complexité en l'absence de listes de compétences du type de celles qui figurent dans les constitutions des Etats fédéraux. Les compétences communautaires ont fait l'objet d'une jurisprudence abondante s'efforçant – domaine par domaine – de clarifier leur

étendue et leur nature. La constitutionnalisation imposait un travail plus approfondi de clarification qu'ont entrepris les auteurs du traité constitutionnel.

Le principe fondamental de l'attribution des compétences, déjà évoqué par l'article I-1, §1, est réaffirmé, de même que les principes de subsidiarité pour l'exercice des compétences non exclusives et de proportionnalité pour l'exercice de l'ensemble des compétences (art. I-11 et protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité).

Le traité distingue donc entre les différentes catégories de compétences en procédant à des énumérations des domaines relevant des différentes catégories (art. I-12 et s.) : compétences exclusives (union douanière ; concurrence ; politique monétaire pour les Etats dont la monnaie est l'euro ; conservation des ressources biologiques de la mer ; politique commerciale commune) ; compétences partagées dans lesquelles les Etats exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé sa compétence ou a décidé de cesser de l'exercer (le marché intérieur ; la politique sociale, pour les aspects définis dans la partie III ; la cohésion économique, sociale et territoriale ; l'agriculture et la pêche, à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer ; l'environnement ; la protection des consommateurs ; les transports ; les réseaux transeuropéens ; l'énergie ; l'espace de liberté, de sécurité et de justice ; les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique, pour les aspects définis dans la partie III) ; coordination des politiques économiques et de l'emploi ; politique étrangère et de sécurité commune ; actions d'appui, de coordination ou de complément.

La première partie ne suffit cependant pas à rendre compte de la réalité du partage des compétences. Sa lecture doit être complétée par celle de la troisième partie sur les politiques de l'Union européenne, qui met en évidence le caractère toujours complexe de la fixation des lignes de partage entre les compétences de l'Union européenne et celles de ses Etats membres.

Les institutions de l'Union européenne

Le projet de Constitution introduit quelques innovations concernant les institutions.

Le cadre institutionnel global, auquel se réfère l'article I-19, demeure pour l'essentiel identique à celui qu'établissent les traités actuels, mais un certain nombre de changements sont introduits. On notera, en outre, la référence par l'article I-19, §2, à la coopération loyale entre les institutions pour laquelle n'existaient jusque là que des indications jurisprudentielles (Voir également l'article III-397 prévoyant le recours à des accords interinstitutionnels dont le caractère obligatoire est affirmé).

La Constitution élève le plafond du nombre des membres du Parlement européen à 750 pour assurer une meilleure représentation des forces politiques des pays les moins peuplés et fixe à 96 le nombre maximum de membres par Etat. La répartition par Etats doit être fixée par une décision du Conseil européen.

Le Parlement européen se voit désigné comme co-législateur et partage également l'autorité budgétaire avec le Conseil des ministres. Il élit le président de la Commission, mais cette attribution – substituée à l'approbation actuelle – ne change pas profondément la nature de la procédure puisqu'elle porte sur un candidat désigné par le Conseil européen.

Il assure évidemment, par ailleurs, des fonctions de contrôle politique et peut éventuellement renverser la Commission qui est responsable devant lui.

Le niveau des exigences pour le vote d'une motion de censure réduit les risques d'une telle hypothèse, mais l'évolution des relations entre le Parlement a montré l'émergence d'une dépendance accrue de la Commission à l'égard de l'assemblée. Le contrôle du Parlement sur les Conseils ne peut être évidemment sanctionné de la même façon, toutefois, leurs membres sont soumis au contrôle de leurs parlements nationaux et de leurs citoyens respectifs (art. I-46, §2).

L'idée d'une procédure de dissolution du Parlement européen n'a pas été retenue.

Dans la troisième partie, les dispositions des articles III-330 à III-340 concernent l'élection du Parlement européen, le statut des partis politiques au niveau européen, certains aspects de ses pouvoirs, le droit de pétition, le médiateur européen, l'organisation du Parlement européen, la procédure de la motion de censure.

Le Conseil européen se voit clairement élevé au rang d'institution de l'Union européenne, ce qu'il était déjà en réalité depuis le traité de Maastricht. Son rôle d'impulsion politique et d'arbitrage est confirmé, la fréquence de ses réunions accrue (art. I-21). Son président, sans mandat national, appelé à être un *chairman* plus qu'un décideur, sera élu à la majorité qualifiée par les chefs d'Etat et de Gouvernement pour une durée de 2 ans et demi renouvelable une fois (art. I-22). Dans la troisième partie, l'article III-340 tire les conséquences de l'insertion du Conseil européen parmi les institutions et officialise les règles de son fonctionnement appliquées dans la pratique actuelle.

Le Conseil des ministres retrouve son appellation traditionnelle (art. I-23).

Deux formations du Conseil sont reconnues explicitement : le Conseil des Affaires générales et le Conseil des Affaires étrangères (art. I-24). La CIG a rejeté la création d'un Conseil législatif prévu dans le texte de la Convention européenne pour éviter l'évolution vers un système bicaméral. Toutefois, la publicité des débats du Conseil en tant que législateur sera assurée comme elle l'est pour le Parlement.

Le Conseil, lorsqu'il est composé par les ministres des Affaires étrangères, sera présidé par le ministre des Affaires étrangères de l'Union (art. I-28), nommé pour 5 ans par le Conseil européen avec l'accord du président de la Commission. Ce ministre doit être également vice-président de la Commission et pourra s'appuyer sur le service européen de l'action extérieure qui donnera une nouvelle dimension aux relations extérieures de l'Union européenne.

Pour les autres formations du Conseil le système de la troïka systématisé par le recours systématique à un groupe de trois pays désigné pour 18 mois devrait compenser le maintien du système de la rotation semestrielle.

L'Eurogroupe réunissant les Etats membres de la zone euro bénéficie désormais d'une reconnaissance accrue ouvrant la voie à une émergence d'un pouvoir économique face à l'autorité monétaire que constitue la Banque centrale européenne (art. III-194 et III-195 renvoyant au protocole sur l'Eurogroupe).

Les dispositions de la troisième partie relatives au Conseil des ministres (art. III-342 à III-346) reprennent les règles actuelles en les modifiant sur certains points pour tenir compte des changements inscrits dans la première partie.

La Commission européenne en charge de l'intérêt général doit avoir un nombre de commissaires inférieur au nombre d'Etats depuis le 1^{er} mai 2004. La Commission nommée en novembre 2004 est effectivement composée par un commissaire par Etat.

La même règle sera appliquée à la Commission nommée après l'entrée en vigueur de la Constitution (art. I-26). Cette situation sera prolongée de 2009 à 2014. A partir de cette dernière date, le nombre des commissaires sera réduit aux 2/3 du nombre d'Etats membres et une rotation égalitaire sera instaurée. On réserve toutefois au Conseil européen la possibilité de modifier ce nombre à l'unanimité. La solution adoptée, plus simple que celle retenue par la Convention, du fait de l'abandon de l'idée de commissaires sans droit de vote, reste cependant insuffisante dans la mesure où elle retarde mais ne résout pas véritablement à long terme le problème du nombre trop élevé de commissaires ; les changements intervenus ont, en outre, l'inconvénient d'accréditer l'idée présente de manière latente que les commissaires représentent leurs Etats qui n'a cessé de peser sur les débats. Les commissaires sont désignés par le Conseil en accord avec le président de la Commission, l'investiture du collège est opérée par le Parlement (art. I-27, §2) conformément d'ailleurs à la procédure actuelle.

Les dispositions de la troisième partie relatives à la Commission (art. III-347 à III-352) reprennent pour l'essentiel les règles actuelles en les adaptant cependant en fonction de la

présence en son sein du ministre des Affaires étrangères comme vice-président (art. III-348, III-350).

Les juridictions communautaires (comprenant la Cour de justice, le Tribunal et les tribunaux spécialisés) désignées comme la Cour de justice de l'Union européenne (art. I-29) ne font l'objet que de modifications mineures tant dans leur dénomination, leur organisation et leur fonctionnement qu'en ce qui concerne les voies de droit ouvertes. Les dispositions de la troisième partie (art. III-353 à III-381) précisent les indications générales données par l'article I-28.

La juridictionnalisation est accrue, surtout dans les matières de l'Espace européen de liberté, de sécurité et de justice qui, du fait de la suppression des piliers, sont désormais soumises au régime commun des voies de droit, la recevabilité des recours des particuliers est quelque peu élargie et la pression financière sur les Etats en manquement accentuée. Les décisions du Conseil européen devraient être attaquables sauf dans le domaine de la PESC qui reste non juridictionnalisée pour l'essentiel.

Les juridictions nationales demeurent les juridictions de droit commun et l'article I-29 stipule que « *Les Etats membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle efficace dans les domaines couverts par le droit de l'Union* ».

Le statut de la Banque centrale européenne (art. I-30) et de la Cour des comptes (art. I-31) reste pour l'essentiel inchangé.

Quelques modifications touchent le Comité des régions et le Comité consultatif économique et social (art. I-32 et art. III-386 à III-392).

La composition du Comité des régions et du Comité économique et social ne sera plus fixée par le traité mais par une décision du Conseil statuant à l'unanimité, le plafonnement à 350 membres est maintenu.

La durée du mandat de ces deux organes est portée de 4 à 5 ans.

Le Parlement européen sera désormais autorisé à solliciter un avis de ces organes, possibilité actuellement réservée au Conseil et à la Commission.

Leurs pouvoirs de ces organes consultatifs restent par contre inchangés.

Les nouvelles règles relatives au calcul de la majorité qualifiée

Le système de calcul de la majorité qualifiée devait être modifié pour tenir compte des objections de certains Etats –en particulier les grands Etats– au système de calcul de cette majorité mis en place par le traité de Nice.

Depuis le 1^{er} novembre 2004, en application du traité de Nice et du traité d'adhésion, la majorité qualifiée – modalité la plus courante de vote au Conseil des ministres – est atteinte si existe une majorité d'Etats (au moins 13) représentant 232 voix au minimum sur les 321 voix attribuées aux Etats (la France disposant de 29 voix comme les autres *grands Etats*). Il existe également un *filet* démographique permettant à chaque Etat de demander que soit vérifié si cette majorité représente au moins 62% de la population totale de l'Union.

Ce système a été remis en cause par les grands Etats en raison de la diminution de leur poids dans l'adoption des décisions. Ils se sont heurtés à l'opposition de la Pologne et de l'Espagne attachées à défendre le système de Nice qui leur donnait un statut de *quasi-grand Etat* avec chacune 27 voix.

La Convention avait proposé un système plus simple et plus équitable reposant sur les critères de la majorité des Etats (50%) et de la proportion de votes (60%) de la population de l'Union. Les affrontements à la conférence intergouvernementale ont été surmontés par l'adoption d'un compromis rendu possible par l'assouplissement de la position espagnole finalement suivie par la Pologne.

Le texte (art. I-25) retient le critère de la double majorité au Conseil (et au Conseil européen) en modifiant les niveaux exigés : 55% pour la majorité d'Etats ; 65% pour le pourcentage de

la population avec un régime dérogatoire lorsque le Conseil ne statue pas sur proposition de la Commission (72% des Etats représentant au moins 65% de la population).

Le système ouvre la possibilité de 10% de coalitions pour qu'existe une majorité qualifiée (13 millions sur 134 millions dans une Union à 27 membres dans le système prévu), alors que le traité de Nice n'en offre que 2%. Il renforce le poids des grands Etats mais aussi celui des plus petits au détriment des Etats de taille moyenne.

La minorité de blocage est constituée de 4 Etats au moins. Toutefois, une déclaration prévoit l'adoption d'une décision par le Conseil européen selon laquelle des membres du Conseil représentant au moins les 3/4 des membres de la population de l'Union ou au moins les 3/4 de la population nécessaire pour constituer une minorité de blocage pourraient s'opposer au vote à la majorité qualifiée, auquel cas il appartiendrait au Conseil de débattre de cette question pour parvenir à une solution dans un délai raisonnable, le vote pouvant alors avoir lieu.

L'entrée en vigueur du nouveau système se produirait à partir du 1^{er} novembre 2009.

L'extension du vote à la majorité qualifiée

Le vote à la majorité qualifiée devrait être étendu à de nouveaux domaines par rapport aux textes actuels.

Certains articles passent de l'unanimité à la majorité qualifiée : art. I-24, présidences des formations du Conseil ; art. I-37, exercice des compétences d'exécution de la Commission ; art. III-141, Accès aux activités non salariées et leur exercice ; art. III-179, coordination des politiques économiques ; art. III-184, constat d'un déficit excessif ; art. III-187, statut du Système européen des banques centrales (SEBC) ; art. III-223, mission, objectif et organisation des fonds structurels et du fonds de cohésion ; art. III-236, politique commune des transports ; art. III-263, justice et affaires intérieures, coopération administrative ; art. III-265, contrôle aux frontières ; art. III-266, asile ; art. III-267, immigration ; art. III-272, prévention du crime ; art. III-273, Eurojust ; art. III-275, coopération policière non opérationnelle ; art. III-276, Europol ; art. III-280, culture ; art. III-300, le Conseil statue à la majorité qualifiée lorsqu'il adopte des décisions portant sur : des actions et des positions de l'Union ; des décisions prises sur l'initiative du ministre des Affaires étrangères à la suite d'une demande spécifique du Conseil européen ; des décisions de mise en œuvre d'une action ou d'une position de l'Union ; des décisions sur la nomination d'un représentant spécial, une clause passerelle permet d'étendre le vote à la majorité qualifiée à d'autres cas supplémentaires, si le Conseil en décide à l'unanimité ; art. III-311, Agence européenne de défense ; art. III-382, nomination des membres du directoire de la Banque centrale européenne (BCE)

La Constitution prévoit dans trois cas la majorité qualifiée avec la possibilité d'une intervention d'un *frein de secours* sous la forme d'un appel possible d'un Etat membre à l'intervention du Conseil européen : art. III-136, libre circulation des travailleurs/Sécurité sociale, en cas de risques de bouleversement de son système de sécurité sociale; art. III-270, coopération judiciaire en matière pénale, en cas de risque de bouleversement de son système juridique ; art. III-271, rapprochement des normes pénales, en cas de risque de bouleversement de son système juridique.

De nouveaux articles visent le recours à la majorité qualifiée : art. I-9, adhésion à la convention européenne des droits de l'homme ; art. I-24, liste des formations du Conseil ; art. I-32, organes consultatifs de l'Union ; art. I-47, initiative populaire ; art. I-54, ressources propres ; art. I-60, retrait volontaire de l'Union ; art. III-122, services d'intérêt économique général ; art. III-127, protection diplomatique et consulaire ; art. III-176, propriété intellectuelle ; art. III-196, place de l'euro dans le système monétaire international ; art. III-254, politique spatiale ; art. III-256, énergie ; art. III-281, tourisme ; art. III-282, sport ; art. III-284, protection civile ; art. III-285, coopération administrative ; art. III-312, défense,

coopération structurée permanente ; art. III-321, aide humanitaire ; art. III-398, administration de l'Union européenne.

Un certain nombre de domaines continueront à relever essentiellement ou exclusivement de l'unanimité : certains domaines de la coopération judiciaire et policière en matière pénale, l'harmonisation de la fiscalité et de la sécurité sociale, l'essentiel de la politique étrangère et de sécurité commune, la politique européenne de sécurité et de défense, les finances de l'Union, le recours à la clause de flexibilité, certaines questions institutionnelles comme le système électoral et la composition du Parlement européen, la composition du Parlement européen, la composition du Comité des régions et du Comité économique et social, la fixation du siège des institutions, le régime linguistique. La révision de la Constitution et l'appartenance à l'Union ou la suspension des droits des Etats méconnaissant les valeurs de l'Union ne peut évidemment faire l'objet de décisions unanimes.

La clause passerelle de l'article III-444 permet de faire passer des domaines de l'unanimité à la majorité, à l'exception toutefois des questions ayant des implications militaires ou relatives à la défense.

Le renforcement de la démocratie

La volonté de démocratiser l'Union européenne figure parmi les intentions les plus marquantes des auteurs du projet de traité constitutionnel.

L'article I-45 proclame le principe d'égalité démocratique des citoyens.

Le progrès dans la démocratisation avait en particulier marqué le traité de Maastricht avec l'introduction de la codécision législative précédée depuis 1970 par la codécision budgétaire. Depuis le traité de Maastricht, la démocratisation a été résolument poursuivie, chaque nouveau traité étant accompagné par l'extension du domaine de la codécision. Il n'est donc pas étonnant que la Constitution prévoie à cet égard le franchissement de nouveaux pas, la codécision devenant avec quelques aménagements la procédure législative ordinaire pour l'adoption des lois et des lois-cadres, désormais identifiées en tant qu'instruments juridiques de l'exercice du pouvoir législatif normalement partagé entre le Parlement et le Conseil de l'Union européenne (art. I-34, III-396). La Constitution européenne prévoit l'application de la procédure législative ordinaire à 26 nouveaux domaines.

Dans certains cas existent cependant des procédures législatives spéciales dans lesquelles le Conseil adopte seul les actes législatifs, le Parlement étant consulté ou devant donner son approbation ou dans lesquelles les actes sont adoptés par le Parlement avec la participation du Conseil.

La procédure législative ordinaire ne joue pas pour la PESC, domaine dont sont exclues les lois et les lois-cadres.

Les dispositions financières (art. I-53 à I-56 ; art. III-402 à III-415) introduisent des innovations par rapport au système actuel qui vont globalement dans le sens d'un renforcement des pouvoirs du Parlement.

Les perspectives financières enserrant les budgets dans un cadre pluriannuel et qui réduisent les risques de conflits entre les deux autorités budgétaires sont inscrites dans la Constitution.

La procédure budgétaire est refondue. La distinction entre les dépenses obligatoires pour lesquelles les pouvoirs du Parlement étaient réduits et les dépenses non-obligatoires est supprimée. La procédure est simplifiée avec une seule lecture par les deux institutions au lieu de deux. Le Parlement aura le dernier mot mais devra réunir la majorité des membres qui le composent et les 3/5 des suffrages exprimés pour faire prévaloir son point de vue sur celui du Conseil qui s'oppose à l'adoption.

Au développement des pouvoirs du Parlement européen s'ajoute désormais l'intervention des Parlements nationaux dont les traités précédents (Protocole sur le rôle des Parlements nationaux faisant suite au traité d'Amsterdam) avaient cherché à valoriser le rôle au niveau

national et qui se trouvent appelés à exercer des fonctions au niveau européen en veillant notamment au respect du principe de subsidiarité selon une procédure politique doublée par un éventuel recours devant le juge communautaire (art. I-11 renvoyant au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité).

A la démocratie représentative ainsi mise en valeur en conjonction avec le principe de proximité (art. I-46) s'ajoute le principe de la démocratie participative visée par l'article I-47 avec une amorce de démocratie semi-directe permettant aux citoyens européens, par la voie d'une initiative populaire rassemblant un million de citoyens d'un nombre significatif d'Etats membres, d'exercer une influence sur l'exercice par la Commission de son pouvoir d'initiative. Si la commission n'est pas tenue de donner suite à de telles initiatives, elle devra cependant en tenir compte et sera sans doute sensible à la vigilance exercée par le Parlement européen.

Des dispositions (articles I-48 à I-52) sont aussi consacrées aux partenaires sociaux et au dialogue social autonome, au médiateur européen, à la transparence des travaux des institutions, à la protection des données à caractère personnel et au statut des églises et des organisations confessionnelles.

La simplification des actes

La déclaration de Laeken, adoptée par le Conseil européen des 14-15 décembre 2001, après les premières indications sur la simplification des traités données dans la déclaration sur l'avenir de l'Union européenne adoptée par la conférence intergouvernementale qui a élaboré le traité de Nice, avait placé la *simplification des instruments de l'Union* parmi les thèmes importants de réflexion sur l'évolution de l'Union européenne. La réflexion a été également approfondie par le Livre blanc sur la gouvernance européenne, élaboré en 2001 par la Commission européenne, et la contribution du groupe de travail Pénélope à un avant-projet de Constitution européenne. Les dispositions consacrées aux actes par le projet de Constitution (art. I-33 et s.) témoignent d'avancées certaines, en précisant les catégories d'actes et en procédant notamment à la réduction de leur nombre de 15 (5 instruments communautaires, 5 instruments PESC, 4 instruments JAI, plus les décisions sui generis) à 6 avec un certain alignement sur les instruments communautaires. Ces avancées contrastent avec les blocages intervenus lors des discussions antérieures ayant précédé l'élaboration des traités-étapes qui ont marqué antérieurement l'évolution de la construction européenne.

Dans le cadre de la réforme d'ensemble des actes juridiques de l'Union, la progression relative au régime des actes législatifs est particulièrement remarquable. La Constitution fait émerger ces actes de la confusion dans laquelle ils sont actuellement englobés, sans pouvoir être directement identifiés en tant que tels, malgré l'incontestable existence d'une fonction législative. Les auteurs de la Constitution européenne ont introduit l'appellation *lois et lois – cadres* pour identifier l'existence d'un pouvoir législatif de l'Union européenne dont les actes législatifs étaient jusque là désignés de manière non spécifique comme règlements ou directives, termes utilisés également pour des actes non-législatifs. Les mots de lois ou de lois-cadres seront certainement plus parlants pour les citoyens européens que les termes anciens en évoquant des appellations classiques du vocabulaire juridique national. L'exercice du pouvoir législatif est exclu de certains domaines tels que la PESC, mais aussi dans le domaine de la politique économique où on peut même noter une certaine régression des pouvoirs du Parlement sur certains points par rapport au système actuel.

Les lois sont des actes généraux et obligatoires correspondant à une partie des anciens règlements. Elles sont directement applicables dans tous les Etats membres, ce qui signifie qu'elles pourront être invoquées par les justiciables devant les juges nationaux.

Les lois-cadres devant être transposées par des textes nationaux correspondent à une partie des anciennes directives. Ces textes fixent des buts obligatoires pour les Etats membres en

leur laissant le choix de la forme et des moyens pour atteindre les buts. L'expérience des directives montre qu'elles seront en réalité plus contraignantes pour les Etats que les caractères qui leur sont attribués ne semblent l'indiquer. On évoquera en particulier les directives TVA qui illustrent de manière exemplaire cet encadrement. Les lois-cadres ne pourront pas toujours être invoquées devant les juges, leur vocation étant d'être transposées par les législations nationales. Toutefois, les lois-cadres seront dans certaines circonstances susceptibles d'être l'objet d'une application directe par les juridictions nationales comme le sont les directives.

L'article I-33 précise ensuite dans le §1, al. 4, que le règlement européen est un acte législatif obligatoire visant à la mise en œuvre des actes législatifs et de certaines dispositions spécifiques de la Constitution. Cette catégorie regroupe en réalité, comme cela résulte de la suite de l'alinéa, les anciens règlements sans caractère législatif qui seront obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans tout Etat membre et les anciennes directives sans caractère législatif qui lient tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre tout en laissant aux instances nationales la compétence quant au choix de la forme et des moyens. Il est sans aucun doute regrettable que la même appellation de règlement européen puisse être appliquée de manière équivoque aux anciens règlements et aux anciennes directives d'exécution. On a pu s'interroger, par ailleurs, sur l'opportunité du maintien de cette appellation qui pourra être une source de confusion avec les règlements actuels.

La décision européenne visée par le §1, al. 5, est un acte non législatif. Elle est obligatoire dans tous ses éléments et peut ou non avoir des destinataires. Lorsqu'elle désigne des destinataires, elle n'est obligatoire que pour ceux-ci.

Les recommandations et les avis (§1, al. 6) n'ont pas d'effet contraignant. Ces actes correspondent à la catégorie des actes non obligatoires de l'article 249 CE.

Le projet de Constitution reprend, dans l'article I-33, paragraphe 2, une règle proposée par le rapport du groupe de travail IX mentionnée par l'article 7 de l'actuel règlement intérieur du Conseil, selon laquelle « *Lorsqu'ils sont saisis d'une proposition d'acte législatif, le Parlement européen et le Conseil des ministres s'abstiennent d'adopter des actes non prévus par le présent article dans le domaine concerné* ». Il s'agit d'éviter la poursuite d'une pratique du recours à des actes atypiques, source de confusion dans la perception de l'exercice du pouvoir législatif. Cette disposition ne prend pas en compte le problème situé en amont de l'adoption de conclusions par le Conseil statuant à l'unanimité qui déterminent les contours généraux de l'acte à adopter par la suite à la majorité qualifiée et portent atteinte au pouvoir d'initiative de la Commission.

La Constitution détaille ensuite les différents types d'actes.

L'article I-34 vise les actes législatifs en donnant les éléments essentiels sur la procédure de leur adoption qui est normalement la procédure de codécision appelée *procédure législative ordinaire* visée à l'article III-396.

Dans les cas spécifiques prévus par la Constitution, les lois et lois-cadres européennes sont adoptées par le Parlement européen avec la participation du Conseil ou par celui-ci avec la participation du Parlement européen, conformément à des procédures législatives spéciales.

Dans les cas spécifiques prévus par la Constitution, les lois et lois-cadres européennes peuvent être adoptées sur initiative d'un groupe d'Etats membres ou du Parlement européen, sur recommandation de la Banque centrale européenne ou sur demande de la Cour de justice ou de la Banque européenne d'investissement.

L'article I-35 énumère les actes non législatifs (règlements ou décisions européennes), adoptés par le Conseil des ministres et la Commission dans les cas visés aux articles I-36 et I-37 ainsi que dans les cas prévus par la Constitution, et par la Banque centrale européenne lorsque la Constitution l'y autorise. Les institutions visées peuvent aussi adopter des recommandations

ainsi que la Banque centrale européenne lorsque la Constitution l'y autorise. On peut regretter le recours à l'appellation d'actes non législatifs dont le caractère négatif s'avère peu satisfaisant. Elle recouvre des actes de nature différente et ne tient pas compte des actes innomés qui devraient a priori être considérés comme actes non législatifs.

Les règlements délégués sont adoptés par la Commission (art. I-36). Ils complètent ou modifient certains éléments non essentiels de la loi ou de la loi-cadre. Les conditions et les limites des délégations sont précisées par le texte. L'introduction dans la définition de ces règlements d'un élément matériel – éléments non essentiels – est une source d'interrogations puisqu'elle insère dans la définition de cette catégorie d'actes une référence à une dimension étrangère à la définition des actes législatifs. De plus, le critère des éléments essentiels et non essentiels n'est pas défini et ne s'impose pas avec évidence.

Les actes d'exécution (art. I-37) sont adoptés en principe par les Etats membres. Ils peuvent, lorsque des conditions uniformes d'exécution des actes obligatoires de l'Union sont nécessaires, être adoptés par la Commission ou par le Conseil dans des cas spécifiques dûment justifiés et dans les cas prévus par l'article I-40. L'exercice des compétences d'exécution par la Commission est contrôlé par les Etats membres. Les actes d'exécution de l'Union prennent la forme de règlements européens d'exécution ou de décisions européennes d'exécution.

Le projet de Constitution ne contient pas de disposition générale explicitant le principe de la hiérarchie sous réserve de la proclamation de la primauté du droit de l'Union européenne sur les droits nationaux par l'article I-6, qui souligne le caractère à vocation constitutionnelle du texte. Le droit primaire de la Constitution s'impose à l'évidence aux institutions et le droit dérivé, qui repose sur la Constitution, sera nécessairement soumis à son respect sous le contrôle du juge.

Les préoccupations exprimées dans le rapport du groupe de travail IX traduisent la volonté de celui-ci de rendre plus claire la hiérarchie des normes en délimitant dans la mesure du possible ce qui relève du législatif et en ajoutant une nouvelle catégorie de normes, les actes délégués. Le groupe a ainsi considéré trois niveaux : celui des actes législatifs adoptés sur la base du traité et contenant les éléments essentiels dans un certain domaine ; le niveau des actes délégués qui développent dans le détail ou qui modifient certains éléments d'un acte législatif dans le cadre d'une habilitation définie par le législateur ; enfin, le niveau des actes d'exécution mettant en œuvre des actes législatifs, des actes délégués ou prévus dans le traité lui-même.

Le nouveau système d'actes juridiques se traduit naturellement par l'érection en normes supérieures du droit dérivé de la loi européenne et de la loi-cadre. Cette hiérarchie découlant du système de normes adopté vaut à l'égard de l'ensemble des textes de droit dérivé. Elle joue, en particulier, à l'égard des actes délégués dont le législateur autorise l'utilisation et fixe les objectifs, le contenu et la portée de l'habilitation et établit les mécanismes de contrôle (art. I-36). Elle joue aussi à l'égard des actes d'exécution (art. I-37).

La référence dans les matières de l'ex-2^{ème} pilier à une seule catégorie d'actes –les décisions– ne contribue pas à l'élaboration d'une hiérarchie entre les actes. Cette existence ne peut être cependant exclue, compte tenu des différences entre les procédures d'adoption et des liens de dépendance pouvant exister entre ces actes. L'émergence de cette hiérarchie est toutefois nécessairement compromise par l'absence quasi-totale de juridictionnalisation.

L'uniformisation des procédures d'adoption des actes n'a pu être opérée. Des différences considérables existent selon les domaines en fonction de l'objet des actes, qui touchent les titulaires du droit d'initiative, l'usage de la majorité qualifiée ou de l'unanimité, les pouvoirs du Parlement qui partage souvent le pouvoir de décision mais est réduit dans certains cas à un simple pouvoir de consultation.

Retrait de l'Union européenne

La Constitution innove en prévoyant dans son article I-60 un droit de retrait de l'Union européenne.

Ce droit n'existe pas dans les textes actuels, mais on admet communément qu'il pourrait être exercé dans le cadre d'une négociation avec les autres Etats membres.

Le retrait unilatéral prévu passe d'abord par une négociation d'un accord de retrait conclu par le Conseil européen à la majorité qualifiée avec l'Etat concerné. En cas d'échec de cette négociation, le retrait deviendrait effectif deux ans après la notification au Conseil européen. La Constitution ne prévoit pas en parallèle de procédure d'expulsion des Etats membres.

La protection des droits fondamentaux

La consécration des droits fondamentaux constitue l'un des apports essentiels du projet de traité-constitution.

La référence à ces droits inscrite dans les textes depuis le traité de Maastricht –consacrant leur reconnaissance jurisprudentielle– prend une dimension nouvelle dans le projet.

Les dispositions actuelles sont reprises dans la première partie (art. I-9, en particulier, maintenant la mention de la Convention européenne des droits de l'homme et des traditions constitutionnelles des Etats membres en tant que source de principes généraux du droit.). Divers articles énoncent certains des droits reconnus ; droits des citoyens (art. I-10), protection des données à caractère personnel (art. I-51), statut des églises et des organisations non-confessionnelles (art. I-51). L'Union dispose de moyens pour lutter contre les discriminations (art. III-124).

Surtout, la Charte des droits fondamentaux –élaborée par une première Convention européenne décidée par le Conseil européen de Cologne des 3-4 juin 1999 et achevée pour le Conseil européen de Nice des 7-8 décembre 2000 au cours de laquelle elle fut signée par le Conseil, le Parlement européen et la Commission– a été insérée dans la Constitution dont elle devient la deuxième partie.

Il s'agit d'un catalogue de droits réunissant les droits civils et politiques ainsi que des droits économiques et sociaux regroupant aussi bien des droits et libertés classiques que des droits nouveaux.

Le préambule a été intégré et il n'y a pas eu de modifications relatives aux droits et principes proclamés pour ne pas remettre en cause le compromis atteint par la Convention précédente.

La question des dédoublements avec les dispositions relatives aux droits fondamentaux figurant dans le reste de la Constitution a été posée et, en particulier, celle du maintien quasiment à l'identique dans l'article I-9, §3, des références qu'il fait à des sources externes telles que la Convention européenne des droits de l'homme et les traditions constitutionnelles nationales « *faisant partie du droit de l'Union en tant que principes généraux* ». Certains membres du groupe II avaient proposé de faire disparaître ces références qui ont cependant été maintenues dans le texte de la Constitution.

On s'est aussi interrogé sur l'opportunité de maintenir les dispositions générales régissant l'interprétation et l'application de la Charte, en évoquant le risque d'introduire un traité dans le traité par la création d'un régime différencié de celui du reste du traité. Ces dispositions ont été maintenues et aménagées ou complétées

En cas d'entrée en vigueur de la Constitution, la Charte, qui n'a pour l'instant pas de valeur juridique et sert uniquement de source d'inspiration pour la jurisprudence communautaire ou nationale, deviendrait le catalogue écrit des droits fondamentaux de l'Union européenne venant ainsi consolider le catalogue jurisprudentiel élaboré par la jurisprudence communautaire s'appuyant sur la Convention européenne des droits de l'homme et les traditions constitutionnelles nationales. La Charte n'étend cependant pas les compétences de

l'Union et s'appliquera aux institutions et aux Etats membres agissant pour la mise en œuvre du droit de l'Union. Elle complète les protections existantes, qu'elles soient européennes ou nationales, et ne se substitue pas à elles.

Le projet de Constitution européenne insère par ailleurs une base juridique permettant l'adhésion de l'Union à la Convention européenne, supposée améliorer la protection des droits fondamentaux par et dans l'Union européenne sans porter atteinte à l'autonomie du droit de l'Union (art. I-9).

La suppression des piliers

L'existence de piliers a marqué la construction européenne depuis le traité de Maastricht. Celui-ci avait mis fin à la juxtaposition des Communautés et de la Coopération politique européenne reposant sur l'Acte unique européen depuis 1987. Le progrès réalisé avait toutefois laissé subsister une séparation entre le pilier communautaire et les deux piliers gouvernementaux (PESC et JAI) s'accompagnant d'une différenciation entre les processus de décision, les actes utilisés et le rôle du juge.

La disparition des piliers créerait une nouvelle donne en faisant de l'Union européenne un ensemble plus homogène. Il serait toutefois illusoire de croire à l'effacement total des différences entre le traitement institutionnel des différents domaines de la construction européenne, que démentent une observation attentive du système d'actes et la diversité des procédures de décision.

Les politiques de l'Union européenne

L'existence de dispositions relatives aux politiques de l'Union dans un texte se voulant constitutionnel est sans doute équivoque. Elle l'est d'autant plus que, le traité reprend pour l'essentiel les dispositions actuelles sous réserve de changements limités et de l'introduction de certains éléments nouveaux. Cette situation a très largement contribué à la confusion du débat sur la ratification, en particulier en France, les électeurs étant surpris par cette présence insolite de dispositions de droit matériel et ne parvenant souvent pas à comprendre que ces dispositions représentaient le plus souvent un acquis déjà en vigueur. Les confusions ont été d'autant plus grandes qu'elles ont été volontairement entretenues par les partisans du non attribuant à la Constitution la responsabilité de dispositions déjà appliquées. La confusion est encore accentuée par la présence de dispositions institutionnelles dans la troisième partie dont la logique constitutionnelle aurait voulu qu'elles figurassent dans la première.

S'il était sans doute indispensable de reprendre avec d'éventuelles modifications dans un nouveau traité les dispositions de droit matériel, elles auraient pu l'être dans un second instrument distinct de la Constitution ou, comme cela a été proposé, sous la forme de lois organiques.

L'ensemble des politiques de l'Union européenne sont regroupées dans une troisième partie. Elles sont présentées de manière plus rationnelle du fait des rapprochements rendus possibles par la suppression des piliers.

La troisième partie s'ouvre par un titre I rassemblant des dispositions comportant des clauses horizontales dont certaines reprennent des clauses existantes.

L'article III-116 se réfère à l'élimination des inégalités et à la recherche de l'égalité entre les femmes et les hommes, par ailleurs garantie par divers articles, en reprenant les dispositions actuelles.

L'article III-119 et l'article III-120 visent respectivement la protection de l'environnement et la protection des consommateurs.

D'autres clauses sont nouvelles ou présentent des aspects nouveaux.

L'article III-115 reprend en l'élargissant par rapport aux textes actuels l'obligation de veiller à la cohérence entre l'ensemble des politiques et actions de l'Union en tenant compte de l'ensemble de ses objectifs et dans le respect du principe d'attribution des compétences.

L'article III-117 la Constitution énonce la nécessité de la prise en compte d'un certain nombre d'objectifs sociaux (promotion d'un niveau d'emploi élevé, garantie d'une protection sociale adéquate, lutte contre l'exclusion sociale, niveau élevé d'éducation, formation et protection de la santé humaine) dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union. Des dispositions relatives à la politique sociale figurent dans la partie du texte consacré aux politiques et actions internes.

L'article III-118 énonce une clause générale de lutte contre les discriminations faisant par ailleurs l'objet d'autres dispositions, qui renforce les dispositions actuelles.

L'article III-121 mentionne la nécessité d'une prise en considération du bien-être des animaux.

L'article III-122 évoque enfin la question des services d'intérêt économique général dont l'existence doit être prise en compte, en se référant à une élaboration par le législateur européen de principes et conditions leur permettant d'accomplir leurs missions sans préjudice de la compétence des Etats membres de faire exécuter et financer ces services.

Le titre II est consacré à la lutte contre les discriminations et à la citoyenneté.

Il fournit des bases juridiques pour la lutte contre les discriminations fondées sur la nationalité (art. III-123) et contre les autres types de discrimination (art. III-124) qui sont déjà inscrites dans les textes actuels.

Il précise par ailleurs (art. III-125 à III-129) les modalités relatives à l'exercice des droits des citoyens sans apporter d'éléments nouveaux importants autres que le rôle accru attribué au Parlement européen.

La troisième partie comprend ensuite un titre III sur les dispositions sur les politiques et actions internes de l'Union européenne.

Le texte de la Constitution ajoute des dispositions absentes dans les textes existants dans les domaines de la politique spatiale (art. III-254), du sport (art. III-282) et de la protection civile (art. III-284).

Les dispositions sur l'Espace européen de liberté, de sécurité et de justice, qui s'intègrent aux dispositions sur les politiques et actions internes, relèvent dans les textes actuels du traité sur l'Union européenne et du traité instituant la Communauté européenne en fonction de leur objet. Elles font l'objet d'une unification bienvenue en étant placées sous le signe du mode communautaire. A cette unification s'ajoutent quelques innovations, telles que le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires (art. III-257), la référence à un système intégré de gestion des frontières extérieures (art. III-265), la mise en place d'un système commun d'asile (art. III-265), la possibilité d'étendre les pouvoirs d'Europol (art. III-273) et d'Eurojust (art. III-276).

Les dispositions sur les relations extérieures – éclatées aujourd'hui entre le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne – sont rassemblées de façon plus rationnelle dans le titre V de la troisième partie faisant suite à un titre IV sur l'association des pays et territoire d'outre-mer.

La Constitution accentue également le développement de la Politique européenne de sécurité de défense apparaissant comme un enfant de la PESC en croissance, en particulier avec un effort pour clarifier les relations avec l'OTAN, l'élargissement des missions de Petersberg (art. III-309), la création d'une Agence européenne de défense (art. I-41 et art. III-311) et l'insertion d'une clause de défense mutuelle (art. I-41). La Constitution ouvre aussi la voie à la mise en place de coopérations structurées permanentes dans la ligne d'ailleurs de certaines réalisations déjà entreprises par certains Etats membres.

Le texte comprend aussi une clause de solidarité en cas d'attaque terroriste ou de catastrophe naturelle ou d'origine humaine (art. I-43).

Des dispositions institutionnelles se trouvent dans le titre VI et développent les dispositions générales de la première partie.

Les coopérations renforcées

La Constitution prévoit des modifications importantes du régime des coopérations renforcées (art. I-44 et art. III-416 à III-423) qui doivent contribuer à la flexibilité de l'Union en s'ajoutant aux coopérations instituées par les traités eux-mêmes comme l'Euro.

De manière générale, les procédures tendant à les autoriser connaissent un certain durcissement. Le seuil d'Etats membres requis passe en particulier de 8 à 1/3 des Etats membres.

Le texte prévoit un régime spécifique dans le domaine de la PESC avec maintien de l'unanimité.

Les coopérations en matière de défense (art. I-41, II-310 et III-312) comportent des régimes spéciaux tels que les coopérations structurées permanentes ne comportant aucun seuil quantitatif autorisées à la majorité qualifiée, ainsi que la participation d'un groupe d'Etats à une mission relevant de la PESD autorisée à l'unanimité par le Conseil.

Révision du traité Constitution

Le thème des difficultés de la révision de la Constitution européenne revient de manière récurrente dans l'argumentation de ceux qui en soulignent les défauts y voient une sorte de condamnation perpétuelle à l'application d'un texte jugé négatif et sans porte de sortie. Des partisans du texte s'inquiètent pour leur part de la lourdeur de la procédure en craignant qu'elle ne bloque les indispensables ajustements qui devront intervenir un jour ou l'autre.

Si l'exigence d'une ratification unanime par les 25 Etats membres contribue incontestablement à une rigidification de la procédure qui sera encore accrue par les élargissements ultérieure, on peut toutefois constater l'existence d'assouplissements permettant d'alléger quelque peu les difficultés de modification.

L'article IV-443 permet au gouvernement de tout État membre, au Parlement européen ou à la Commission de soumettre au Conseil des projets tendant à la révision du traité. Le Conseil transmet ces projets au Conseil européen qui les notifie aux parlements nationaux.

Dans l'hypothèse où 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 qui 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. La procédure fait donc désormais de la Convention européenne un instrument incontournable de la révision – tout au moins pour les révisions importantes, ce qui équivaut à une reconnaissance du travail opéré par les deux Conventions européennes qui ont élaboré respectivement la Charte des droits fondamentaux et la Constitution européenne.

La Banque centrale européenne doit être également consultée dans le cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire.

Si l'ampleur des modifications ne justifie pas le recours à une Convention, le Conseil européen chargera une Conférence des représentants des gouvernements des États membres de l'élaboration du projet de révision.

La 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 traité.

Les modifications ne peuvent, selon la formule consacrée, entrer en vigueur qu'après avoir été ratifiées par tous les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

La procédure de révision simplifiée –dite clause passerelle– prévue par l'article I-444, permet au Conseil européen d'adopter à l'unanimité une décision européenne qui doit être approuvée par le Parlement européen autorisant le Conseil à statuer à la majorité qualifiée dans un domaine où il statue à l'unanimité. Cette possibilité ne s'applique toutefois pas aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.

Selon la même procédure, le Conseil européen peut adopter une décision européenne autorisant l'adoption selon la procédure législative ordinaire des lois ou - cadres adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale.

Une faculté d'opposition pouvant bloquer la modification est reconnue aux parlements nationaux.

L'article IV-445 organise une autre procédure de révision simplifiée concernant les politiques et actions internes de l'Union. Les 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 peuvent être soumis au Conseil européen par le gouvernement de tout État membre, le Parlement européen ou la Commission.

Une décision du Conseil européen adoptée à l'unanimité peut modifier tout ou partie des dispositions de la partie III, titre III. Le Parlement européen et la Commission, ainsi que la Banque centrale européenne dans le cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire, sont consultés.

Cette décision européenne nécessite toutefois une approbation par les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. Le recours à la procédure de ratification dépendra donc des règles nationales et pourra éventuellement être écarté au profit de procédures moins lourdes que les procédures de ratification.

Il est expressément exclu cependant que cette procédure puisse servir à accroître les compétences attribuées à l'Union européenne. La procédure ne permettra donc que des réaménagements des compétences existantes.

L'article I-18 reprend la clause de flexibilité déjà inscrite dans l'article 308 CE permettant à l'Union d'adopter à l'unanimité du Conseil, sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen des mesures appropriées lorsqu'une action de l'Union paraît nécessaire à la poursuite de l'un des objectifs fixés par la Constitution sans que celle-ci ait prévu les moyens d'action prévus.

La ratification du traité Constitution

La ratification du traité implique qu'il soit soumis aux procédures constitutionnelles dans les 25 États membres et que la ratification aboutisse dans chacun de ces États à une décision de ratification (art. IV-447). La date d'entrée en vigueur souhaitée est le 1^{er} novembre 2006, sans qu'elle puisse évidemment être impérative puisqu'elle est forcément soumise aux aléas des ratifications (refus ou retards).

L'entrée en vigueur aura lieu à défaut le premier jour du deuxième mois suivant le dépôt de l'instrument de l'État signataire qui procède le dernier à cette formalité.

L'hypothèse d'une absence d'unanimité des ratifications a été prévue par la déclaration n° 30 de la CIG selon laquelle « *si à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la signature du traité établissant une Constitution pour l'Europe, les quatre cinquièmes des États membres*

ont ratifié ledit traité et qu'un ou plusieurs Etats membres ont rencontré des difficultés pour procéder à la dite ratification, le Conseil européen se saisit de la question».

Cette disposition souvent évoquée par les partisans du non comme ouvrant la porte à une renégociation recouvre en réalité un éventail de situations pouvant varier de manière considérable en fonction de la nature des *difficultés* –selon la pudique expression utilisée par les auteurs du texte– rencontrées par les Etats en question.

Des refus de ratification motivés par des oppositions circonscrites à certains aspects du texte pourraient peut-être donner lieu au recours à des aménagements légers du type de ceux qui ont été utilisés après le non danois au traité de Maastricht et le non irlandais au traité de Nice ouvrant la voie à de nouvelles consultations. Il en irait évidemment tout autrement si les refus constatés étaient motivés par des rejets globaux du texte ou pis encore par des refus aux motivations obscures, voire contradictoires. Sur quoi faudrait-il alors négocier ?

Des problèmes suscités par des décisions de cours constitutionnelles relevant tardivement des obstacles à la ratification pourraient trouver des solutions dans le recours à des révisions ou, dans des hypothèses moins favorables bloquer le processus de ratification dans les Etats concernés.

On ne peut non plus négliger l'inégalité dans l'importance des refus en fonction de leurs auteurs. L'égalité théorique des Etats membres ne saurait dissimuler la nécessité de prendre en compte leur importance politique, géographique et démographique qui explique que certains Etats soient plus égaux que d'autres.

Les incertitudes des procédures de ratification ont été accrues par le recours à des procédures référendaires plus nombreuses que par le passé. Sur les 25 Etats membres, 10 ont décidé de recourir à des votes populaires soit sur la base d'obligations constitutionnelles, soit volontairement. Ces référendums lient dans certains cas les pouvoirs publics mais pas dans d'autres. La différence entre les référendums obligatoires et facultatifs demeure de toute façon très théorique car on n'imagine pas que les pouvoirs publics puissent ne pas tenir compte d'une opinion exprimée par le peuple en adoptant une conduite allant à l'encontre de la position exprimée.