



28 juin 2004

Résumé du Traité établissant une Constitution pour l'Europe

Ce document est un « non paper », fourni, pour les besoins de l'information, par les services de la Commission européenne. Il n'a pas de valeur juridique et n'engage pas les institutions européennes.

Une version consolidée du traité établissant une Constitution pour l'Europe se trouve sur le site de l'Union européenne à l'adresse suivante :

<http://europa.eu.int/constitution>

Pour votre information, sachez encore que la Constitution doit être ratifiée par tous les États membres selon leurs règles constitutionnelles respectives (approbation parlementaire et/ou référendum). La Constitution n'entrera en vigueur qu'après cette ratification.

INFORMEZ VOUS SUR LA CONSTITUTION :

<http://europa.eu.int/constitution>

RESUME DE L'ACCORD RELATIF AU TRAITE CONSTITUTIONNEL¹

Une des évolutions européennes les plus remarquables ces dernières années a été de confier la préparation d'une Constitution pour l'Europe à une Convention, où des représentants des parlements nationaux et du Parlement européen, des gouvernements nationaux et de la Commission, ont discuté en pleine transparence de l'avenir de l'Union. Le résultat de ses travaux était inespéré. La Conférence intergouvernementale, appelée à décider définitivement, a très largement suivi la Convention européenne. En définitive, même si la Conférence intergouvernementale a procédé à un nombre relativement important de modifications textuelles, les réelles différences se limitent largement à une moindre ambition en ce qui concerne le champ de la majorité qualifiée.

Quels sont les éléments essentiels de la Constitution européenne ?

L'Union sera fondée sur une base unique, la Constitution.

L'Europe s'est faite par étapes. Or, la construction européenne, marquée par les différents traités conclus au fil des années, est devenue aujourd'hui un ensemble peu lisible. Dorénavant, l'Union européenne remplacera les actuelles 'Communauté européenne' et 'Union européenne' ; les trois 'piliers' seront fusionnés, bien qu'avec le maintien de procédures particulières dans le domaine de la politique étrangère, de sécurité et de défense ; les traités CE et UE, ainsi que tous les traités qui les ont modifiés et complétés, seront remplacés par le « traité établissant une Constitution pour l'Europe ».

L'inclusion de la Charte des droits fondamentaux dans ce texte, la claire affirmation des valeurs et des objectifs de l'Union ainsi que des principes de base qui régissent les relations entre l'Union et ses Etats membres nous permettent d'appeler ce texte de base notre « Constitution ». La Constitution procède également à une présentation plus claire de la répartition des compétences et à une simplification des instruments et des procédures. Désormais, une loi européenne portera également ce nom.

Juridiquement, toutefois, la Constitution reste un traité. La conséquence en est qu'il n'entrera en vigueur qu'après sa ratification par l'ensemble des Etats membres, ce qui impliquera dans plusieurs de nos pays une consultation populaire. Il convient de noter que toute modification ultérieure de la Constitution exigera également un accord unanime des Etats membres et, en règle générale, la ratification par tous ; toutefois, pour certaines modifications, par exemple pour étendre le champ du vote à la majorité qualifiée, un accord unanime au sein du Conseil européen sera suffisant. La Constitution permet aussi d'établir des coopérations renforcées ou une coopération structurée en matière de défense.

¹ Ce document est un non paper, fourni, pour les besoins de l'information, par les services de la Commission européenne. Il n'a pas de valeur juridique et n'engage pas les institutions européennes.

Un cadre institutionnel rénové

L'attention accordée aux divergences de vues entre les Etats membres, notamment sur la définition de la majorité qualifiée et sur la composition de la Commission, a quelque peu caché le fait que la Conférence intergouvernementale (CIG) a très largement confirmé l'effort de rénovation et de clarification du cadre institutionnel fait par la Convention.

En effet, la Constitution clarifie les rôles respectifs du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. En particulier, elle reconnaît les différentes missions de la Commission, y compris son quasi-monopole de l'initiative législative, sa fonction exécutive et de représentation extérieure sauf dans la politique extérieure et de sécurité commune. La Constitution consacre le principe de la programmation interinstitutionnelle, à l'initiative de la Commission. Elle étend très substantiellement le champ de la procédure de codécision qui, significativement, sera appelée dorénavant la procédure législative (95 % des lois européennes seront adoptées conjointement par le Parlement et le Conseil).

La plus grande innovation institutionnelle est la création de la fonction de Ministre des affaires étrangères de l'Union, responsable de l'initiative et de la représentation de l'Union sur la scène internationale, dans laquelle sont fusionnées les actuelles fonctions de Haut représentant de la politique extérieure et de sécurité commune et de Commissaire chargé des relations extérieures. Le Ministre des affaires étrangères sera ainsi à la fois mandataire du Conseil pour la politique extérieure et de sécurité commune et membre à part entière de la Commission, chargé des responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union; en outre, il présidera le Conseil Relex. En plus, l'octroi à l'Union d'une personnalité juridique unique lui permettra de jouer un rôle plus visible sur la scène internationale.

La Constitution érige le Conseil européen comme une institution, distincte du Conseil. Le Conseil européen sera présidé par un Président avec des pouvoirs limités, nommé pour une période de deux ans et demi. En revanche, et à la différence de ce qu'avait proposé la Convention, le système de rotation semestrielle parmi les Etats membres pour la présidence des différentes configurations du Conseil (sauf pour le Conseil Relex) sera maintenu, mais à l'intérieur d'un 'team-presidency' de trois pays. Ce système fondé sur la rotation égalitaire pourra évoluer dans le futur, puisqu'il pourra être modifié par le Conseil européen statuant à la majorité qualifiée.

En ce qui concerne la composition des institutions, la CIG a finalement décidé de relever le nombre maximal de sièges au Parlement européen à 750. Ces sièges seront attribués aux Etats membres de façon 'dégressivement proportionnelle', avec un minimum de six et un maximum de quatre-vingt seize sièges. Le nombre précis de sièges attribués à chaque Etat membre sera décidé avant les élections européennes de 2009.

Pour la Commission, la CIG a décidé que la composition actuelle, un membre de la Commission en provenance de chaque Etat membre, sera maintenue jusqu'en 2014. A partir de ce moment, la Commission sera composée d'un nombre de membres correspond à deux tiers du nombre d'Etats membres. Les membres de la Commission seront choisis selon le système de rotation égalitaire entre les Etats membres qui avait déjà été décidé par le traité de Nice.

La définition de la majorité qualifiée pour la prise de décision au Conseil a été, comme l'on sait, la question la plus difficile à régler par la CIG. Comme l'avait proposé la Convention, le Conseil décidera dorénavant sur base de la double majorité, des Etats membres et des peuples, expression de la double légitimité de l'Union. La CIG a toutefois décidé de relever les seuils : au lieu de la majorité des Etats membres représentant 60 % de la population, la CIG a décidé que la majorité qualifiée sera atteinte lorsqu'elle réunit 55 % des Etats membres représentant 65 % de la population. Deux éléments viennent s'ajouter à cette définition. En premier lieu, afin d'éviter que, dans un cas extrême, en raison du relèvement du seuil de la population, trois (grands) Etats membres puissent, seuls, bloquer une décision du Conseil, il est prévu qu'une éventuelle minorité de blocage doit être constituée d'au moins quatre Etats membres. Par ailleurs, il est prévu qu'un nombre de membres du Conseil représentant au moins $\frac{3}{4}$ d'une minorité de blocage, que ce soit au niveau des Etats membres ou de la population, peuvent demander qu'un vote n'intervienne pas, mais que, pendant un délai raisonnable, les discussions continuent, afin d'arriver à une plus large base d'accord au sein du Conseil.

Des avancées pour la réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ainsi que dans la politique extérieure et de sécurité commune

La Convention n'a pas procédé à un réexamen de toutes les politiques de l'Union. La plupart des dispositions qui régissent les politiques sont donc substantiellement restées les mêmes. A la différence, par exemple, de l'Acte unique ou le traité de Maastricht, il n'y a pas eu d'extension majeure des compétences de l'Union.

Toutefois, la Constitution comporte une rénovation significative des dispositions relatives à la justice et des affaires intérieures, qui devront permettre de réaliser plus facilement, et mieux, l'espace de liberté, de sécurité et de justice. En effet, ces domaines relèveront dorénavant tous de la méthode communautaire et dans une très large mesure du champ de la majorité qualifiée, bien que certaines spécificités soient maintenues ou introduites, notamment dans les domaines de la coopération judiciaire pénale et de la coopération policière.

Les dispositions relatives aux relations extérieures ont fait l'objet d'une réécriture, mais la distinction entre la politique extérieure et de sécurité commune et les autres aspects de l'action externe de l'Union, pour ce qui concerne le rôle respectif des institutions et les procédures, est pour l'essentiel maintenue. Néanmoins, par la création de la fonction de Ministre des affaires étrangères de l'Union, qui devrait faire développer la confiance réciproque et le réflexe européen des Etats membres, l'affirmation du rôle de l'Union sur la scène internationale sera sans doute renforcée, quel que soit le domaine. Par ailleurs, la possibilité en matière de défense de renforcer les moyens de coopération entre Etats membres qui le souhaitent et qui en ont les capacités nécessaires, à travers une coopération structurée, renforcera la crédibilité de la politique étrangère de l'Union.

Pour les autres politiques, même si la Commission aurait souhaité pour certaines, comme dans le domaine de la gouvernance économique, un renforcement des pouvoirs d'action de l'Union, les modifications essentielles consistent dans une ultérieure extension de la majorité qualifiée et une quasi-généralisation de la procédure de codécision. Il convient de constater que, au delà de certaines dispositions spécifiques, l'unanimité a été maintenue dans le domaine de la fiscalité et, partiellement, dans les domaines de la politique sociale et de la politique extérieure et de sécurité commune. Il reste à vérifier si l'existence de « passerelles »,

qui permettent de décider, à l'unanimité, que dorénavant un domaine sera régi par la majorité qualifiée, s'avèrera suffisante pour maintenir la capacité d'action de l'Union. Par ailleurs, il faudra tenir compte pour le développement futur de l'Union du fait que les lois fixant les ressources propres et les perspectives financières seront décidées à l'unanimité, tout comme les modifications mêmes à la Constitution.

La démocratisation et la transparence du système

La Constitution introduit, ou confirme au niveau du texte fondamental, un nombre important de dispositions qui visent à rendre les institutions de l'Union plus démocratiques, plus transparentes, plus contrôlables et plus proches du citoyen. A titre d'exemple, la Constitution crée la possibilité pour les citoyens, s'ils réunissent un million de signatures dans un nombre significatif d'Etats membres, d'inviter la Commission à soumettre une proposition appropriée au législateur. Les travaux du Conseil, lorsqu'il agit en tant que législateur, seront publics. Le rôle du Parlement européen devient plus important. Les parlements nationaux seront informés de toute nouvelle initiative de la Commission et si un tiers d'entre eux estiment qu'une proposition enfreint le principe de subsidiarité, la Commission devra réexaminer sa proposition. De nouvelles dispositions sur la démocratie participative et la bonne gouvernance ont acquis un rang constitutionnel. La Charte assurera une meilleure protection des droits fondamentaux.