PARLEMENT EUROPÉEN

2004 *2009*

Commission des affaires constitutionnelles

PROVISOIRE
2004/2129(INI)

28.9.2004

PROJET DE RAPPORT

sur le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe
(2004/2129(INI))

Commission des affaires constitutionnelles

Rapporteurs: Richard Corbett et Íñigo Méndez de Vigo

PARTIE II: EXPOSÉ DES MOTIFS

PR_INI

SOMMAIRE

Page

EXPOSÉ DES MOTIFS 4

EXPOSÉ DES MOTIFS

"Je ne suis certainement pas un défenseur de changements fréquents des lois et constitutions, mais les lois et les institutions doivent aller de pair avec le progrès de l'esprit humain. En même temps que celui-ci se développe, s'améliore, au même moment que de nouvelles découvertes sont réalisées, que de nouvelles vérités sont découvertes et que les faits et les opinions évoluent, avec les changements circonstanciels, les institutions doivent aussi évoluer au rythme de leur époque. Nous pourrions tout autant exiger d'un adulte qu'il porte ses vêtements d'enfant que de demander à la société d'aujourd'hui de rester semblable à ce qu'elle était aux temps de nos ancêtres."

Thomas Jefferson

I. Avant-propos

1. Il y a plus d'un demi-siècle, la Déclaration de Robert Schuman fut le point de départ d'un projet ambitieux: unir autour d'un projet commun les Européens déchirés pendant des siècles par des luttes fratricides.

Pour réussir, il était nécessaire de résoudre les trois problèmes qui se posaient crûment à la fin de la Seconde guerre mondiale: comment maîtriser les démons internes causes des plus grands désastres sur notre continent, comment reprendre une place de premier rang dans le concert des nations, comment parvenir à une situation économique qui garantisse la pérennité d'une démocratie stable.

L'histoire de ces cinq dernières décennies est la chronique d'un succès. L'Europe a réussi à développer un système politique basé sur les principes de liberté, de pluralisme et de tolérance; elle a réconcilié les ennemis de la veille, en assurant la plus longue période de paix dans l'époque contemporaine; elle a permis aux Européens d'atteindre des niveaux élevés de bien-être matériel et de progrès social; elle a contribué au démantèlement de ce rideau de fer qui séparait les Européens libres des Européens opprimés. Tous ces succès de la construction européenne ne doivent pas nous faire oublier les véritables objectifs de l'entreprise: rendre impossibles les excès des nationalismes, véritable cancer de l'Europe moderne, défendre la démocratie comme système pour canaliser les avis divergents dans une société plurielle et doter l'Europe d'une voix forte et puissante pour défendre ses idées, ses valeurs et ses intérêts.

Cependant, l'Europe ne doit pas se contenter de ses succès: elle doit faire face aux nouveaux défis à l'aube du XXIe siècle, que sont le rôle de l'Union dans la politique internationale, la globalisation, l'élargissement, l'euro, la sécurité intérieure et extérieure sur notre continent, le terrorisme, les courants migratoires, l'éducation, les progrès technologiques, le racisme, la xénophobie ou l'exclusion sociale.

Depuis la fondation de la première Communauté européenne (du Charbon et de l'Acier: traité de Paris du 18.4.1951), qui réunissait six pays d'Europe occidentale[1], la construction

[1] Belgique, Allemagne, France, Italie, Luxembourg et Pays-Bas.

communautaire s'est étendue à vingt-cinq Etats européens[2] et a vu son champ d'action s'accroître à de nouveaux domaines au travers de la Communauté économique et de celle de l'Energie atomique (Euratom) (traités de Rome du 25.3.1957), puis de l'Union européenne (traité de Maastricht du 7.2.1992).

2. Le Parlement européen, depuis son élection au suffrage universel à partir de 1979, a toujours cherché à démocratiser et à rendre plus efficace et transparent le fonctionnement de ce qui allait devenir l'Union européenne. En adoptant le 14.2.1984 le premier projet de traité instituant l'Union européenne (projet dit "Spinelli", du nom de son rapporteur), le Parlement initia un mouvement de réformes qui allaient se succéder au cours des vingt années qui suivirent et qui se traduisirent par l'Acte unique européen[3], le traité de Maastricht[4], le traité d'Amsterdam[5], le traité de Nice[6] et aujourd'hui le traité établissant une Constitution pour l'Europe[7].

À chacune de ces étapes, sous l'impulsion de sa commission institutionnelle - devenue ensuite en 1999 des affaires constitutionnelles -, le Parlement européen participa activement à la réflexion préparatoire et procéda à l'évaluation du résultat des différentes Conférences intergouvernementales (CIG)[8].

Dès le début de ce processus, il défendit l'idée de clarifier et d'améliorer la base constitutionnelle de l'Union européenne, exigence qui s'imposa de plus en plus sous la pression des élargissements successifs, susceptibles de mettre en péril la dimension politique de l'intégration.

---

[2] Se sont ajoutés aux six premiers : Danemark, Irlande et Royaume-Uni en 1973, Grèce en 1981, Espagne et Portugal en 1986, Autriche, Finlande et Suède en 1995, Tchéquie, Estonie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Malte, Pologne, Slovénie et Slovaquie en 2004.
[3] Traité de Luxembourg du 17.2.1986, entré en vigueur le 1.7.1987.
[4] Signé le 7.2.1992, entré en vigueur le 1.11.1993.
[5] Signé le 2.10.1997, entré en vigueur le 1.5.1999.
[6] Signé le 26.2.2001, entré en vigueur le 1.2.2003.
[7] Qui devrait être signé à Rome le 29.10.2004, ouvrant une période de ratification d'environ 2 ans
[8] Sont indiquées: d'une part les résolutions préparatoires à la CIG, d'autre part les résolutions en évaluant le résultat.

- **Acte unique européen**:
  . résolution du 14.2.1984 : rapport et projet de traité Spinelli (JO C 77 du 19.3.1984, p. 33)
  . résolutions du 16.1.1986 : rapport Planas (JO C 36 du 17.2.1986, p. 144)
  et du 17.4.1986 (JO C 120 du 20.5.1986, p. 96)
- **Traité de Maastricht**
  . résolutions sur rapport de D. Martin des
  14.3.1990 (JO C 96 du 17.4.1990, p. 114),
  11.7.1990 (JO C 231 du 17.9.1990, p. 97)
  et du 22.11.1990 (JO C 324 du 24.12.1990, p. 219)
  . résolution du 7.4.1992 : rapport D. Martin (JO C 125 du 18.5.1992, p. 81)
- **Traité d'Amsterdam**
  . résolutions du 17.5.1995 : rapport D. Martin/Bourlanges (JO C 151 du 19.6.1995, p. 56)
  et du 13.3.1996: rapport Dury/Maij-Weggen (JO C 96 du 1.4.1996, p. 77)
  . résolution du 19.11.1997 : rapport Méndez de Vigo/Tsatsos (JO C 371 du 8.12.1997, p. 99)
- **Traité de Nice**
  . résolutions sur rapport Dimitrakopoulos/Leinen des 18.11.1999 (JO C 189 du 7.7.2000, p. 222),
  3.2.2000 (JO C 309 du 27.10.2000, p. 85)
  et du 13.4.2000 (JO C 40 du 7.2.2001, p. 409)
  . résolution du 31.5.2001: rapport Méndez de Vigo/Seguro (JO C 47E du 21.2.2002, p. 108).

Le Parlement a poursuivi trois objectifs distincts et cependant liés:

En premier lieu, le Parlement s'est efforcé de clarifier et, là où nécessaire, de renforcer les compétences et les responsabilités de l'Union européenne. Le Parlement a constamment affirmé que les compétences devaient être attribuées à l'Union et exercées par l'Union sur la base du "principe de subsidiarité", à savoir que l'Union ne devait exercer que les seules responsabilitéspouvant être exercées de manière plus efficace par des politiques communes que par les États membres agissant séparément.

En deuxième lieu, le Parlement a affirmé que l'efficacité des responsabilités exercées au niveau européen devait être accrue. Il s'est montré particulièrement critique à l'égard de la pratique de l'unanimité au Conseil, soutenant que, lorsqu'il avait été décidé de mener une politique conjointement, il n'y avait aucun sens à conférer un pouvoir de blocage à chaque État membre de l'Union. Le Parlement a également plaidé en faveur d'un renforcement du rôle de la Commission dans l'exécution des politiques dès lors qu'elles ont été décidées, sous réserve d'un examen et d'un contrôle appropriés.

En troisième lieu, le Parlement a réclamé un meilleur contrôle démocratique et une plus grande responsbilité au niveau européen. Les compétences que les parlements nationaux, en ratifiant les traités, transfèrent à l'Union ne doivent pas être exercées exclusivement par le Conseil (à savoir les ministres des États membres). La réduction des pouvoirs parlementaires au niveau national doit être compensée par un accroissement du pouvoir parlementaire au niveau européen.

Face aux résultats mitigés et manifestement insuffisants des traités d'Amsterdam et de Nice au regard du défi du doublement du nombre des Etats membres mais aussi de la poursuite de l'approfondissement de l'Union, il apparut de plus en plus clairement que la méthode de révision des traités telle qu'elle était pratiquée n'était plus en mesure d'apporter de vraies réponses à l'évolution de l'Europe.

Ce constat, le Parlement européen l'avait déjà énoncé clairement dès 1997 dans sa résolution du 19 novembre (sur rapport d'Iñigo Méndez de Vigo et Dimitris Tsatsos, *cf. supra note de bas de page n° 8*), qui lança véritablement la réflexion politique qui allait conduire en 1999 à l'élaboration, à l'initiative de la Présidence allemande du Conseil, du modèle de la Convention - d'abord appliqué à la rédaction de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

3. Après avoir cherché à travailler en partenariat avec les Parlements nationaux, dans la phase préparatoire aux CIG[9], le Parlement européen fut le premier à proposer[10], en se fondant sur le précédent créé lors de l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux de l'Union

[9] Qu'il suffise de rappeler ici les "Assises" de Rome avec les Parlements nationaux (Conférence des Parlements de la Communauté européenne du 27. au 30.11.1990), les conférences interinstitutionnelles qui furent organisées en parallèle aux CIG sur l'Union économique et monétaire et l'Union politique, qui conduisirent au traité de Maastricht, la participation de représentants du Parlement européen au Groupe de Réflexion ayant précédé la CIG d'Amsterdam, puis leur association aux travaux proprement dits de cette CIG, et enfin leur intégration comme observateurs dans le Groupe préparatoire à la CIG de Nice.

[10] Résolution du 25.10.2000 (rapport d'Olivier Duhamel sur la constitutionnalisation des traités), confirmée par la résolution du 31.5.2001 (rapport Méndez de Vigo/Seguro sur l'[évaluation] du traité de Nice et l'avenir de l'Union européenne).

européenne[11], la convocation d'une Convention composée de représentants des chefs d'Etat ou de Gouvernement des Etats membres, des Parlements nationaux et du Parlement européen et de la Commission et à laquelle furent également associés comme membres à part entière les représentants des Gouvernements et des Parlements des Etats candidats à l'adhésion. Cette Convention fut chargée, sous la Présidence de Valéry Giscard d'Estaing et la vice-présidence de Giuliano Amato et Jean-Luc Dehaene, de rédiger un avant-projet de Constitution devant servir de base aux travaux de la CIG qui allait suivre.

L'expérience fructueuse de la Convention sur la Charte des droits fondamentaux ouvrit en effet la voie à la création d'une Convention similaire pour préparer les travaux de la nouvelle CIG. La Convention sur la Charte avait en effet bien fonctionné et elle avait démontré être en mesure d'élaborer un projet apte à recueillir l'approbation des chefs d'Etat ou de Gouvernement. Son caractère ouvert et transparent et la qualité de ses échanges avait aussi facilité le dégagement d'un consensus trouvant sa source d'abord dans la possibilité pour chacun d'exprimer ses opinions et ensuite de comprendre celles des autres.

La Convention sur l'avenir de l'Europe a confirmé le bien-fondé du choix de cette méthode, puisqu'elle a été en mesure de présenter au bout de seize mois un texte consensuel issu de débats intenses, également alimentés par un dialogue étroit avec la société civile.

Pour sa part, le Parlement européen, grâce aux travaux de sa commission des affaires constitutionnelles, aura largement influé sur le contenu du projet de traité constitutionnel[12], que la CIG ne modifiera que sur un nombre très limité de points. Lors de cette CIG, il aura été également et pour la première fois pleinement associé aux travaux en la personne de son

---

[11] L'idée d'adopter une telle Charte, qui constitue aujourd'hui la partie II du projet de Constitution, revient à la Présidence allemande du Conseil, qui la fit accepter par le Conseil européen de Cologne des 3 et 4.6.1999. Son mode d'élaboration fut également arrêté à l'occasion de ce Conseil, puis précisé lors de la réunion suivante à Tampere les 15 et 16.10.1999. Il fut alors décidé de constituer une "enceinte" - que l'on appela ensuite "Convention" - associant les quatre composantes que l'on retrouvera dans la Convention sur l'avenir de l'Europe, mais sans participation des Etats candidats.

[12] . Résolution du 16.3.2000 : rapport Duff/Voggenhuber, sur l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (JO C 377, du 29.12.2000, p. 329)
- Décision du 14.11.2000 : rapport Duff/Voggenhuber, sur l'approbation du projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (JO C 223, du 8.8.2001, p. 74)
- Résolution du 23.10.2002 : rapport Duff, sur l'impact de la Charte des droits fondamentaux de l'Union et son statut futur (JO C 300E, du 11.12.2003, p. 432)
- Résolution du 29.11.2001 : rapport Leinen/Méndez de Vigo, sur le Conseil européen de Laeken et l'avenir de l'Union (JO C 153, 27.6.2002, p. 310(E))
- Résolution du 25.10.2001 : rapport Poos sur la réforme du Conseil (JO C 112, 9.5.2002, p. 317 (E))
- Résolution du 14.3.2002 : rapport Carnero González sur la personnalité juridique de l'Union européenne (JO C 47, 27.2.2003, p. 594 (E))
- Résolution du 7.2.2002 : rapport Napolitano sur les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre de la construction européenne (JO C 284, 21.11.2002, p. 322 (E))
- Résolution du 16.5.2002 : rapport Lamassoure sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres (JO C 180, 31.7.2003, p. 493 (E))
- Résolution du 17.12.2002: rapport Bourlanges sur la typologie des actes et la hiérarchie des normes dans l'Union européenne (JO C 31, du 5.2.2004, p. 126)
- Résolution du 14.1.2003 : rapport Napolitano sur le rôle des pouvoirs régionaux et locaux dans la construction européenne (JO C 38E, du 12.2.2004, p. 167)
- Résolution du 24.9.2003 : sur le projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe et l'avis du Parlement européen sur la convocation de la Conférence intergouvernementale (CIG) (JO C 77E du 26.3.2004, p. 255)

Président Pat Cox et de ses deux représentants Íñigo Méndez de Vigo, remplacé ensuite par Elmar Brok, et Klaus Hänsch.

II. Ce qu'apporte le nouveau traité constitutionnel par rapport aux traités en vigueur et donc à l'acquis existant

La nouvelle Constitution proposée pour l'Union européenne comporte un grand nombre de réformes et d'améliorations significatives par rapport à la Constitution actuelle (c'est-à-dire la somme des traités imbriqués qui constituent actuellement une Constitution de facto). Il s'agit naturellement d'un compromis qui est prudent à bien des égards. Mais ce compromis fait progresser l'Europe, et il a été élaboré après de longs débats publics et pluralistes à la Convention européenne et mis au point puis approuvé par les gouvernements élus des 25 États membres – chacun d'eux voulant qu'il constitue la base sur laquelle ils souhaitent travailler ensemble à l'avenir.

1. Un traité constitutionnel pour l'Union

1.1. La question est parfois évoquée s'il s'agit d'une Constitution ou d'un Traité. Il faut éviter un débat stérile sur une fausse question: il n'y a aucun doute que formellement il s'agit d'un traité, qui sera adopté et ratifié selon les règles en vigueur pour la modification des traités. Il ne pourrait pas en être autrement. Mais, de par sa nature et son contenu, ce traité établit une vraie Constitution.

1.2. Le traité constitutionnel définit la nature, les valeurs et les principes qui guident l'action de l'Union européenne (UE); il décrit les compétences de l'Union; il établit ses institutions, présente les procédures de décision, précise les actes; il défini les droits des citoyens par rapport à l'UE; il prévoit les règles de sa révision, etc.. C'est cela le rôle d'une constitution: définir les conditions et les limites de l'exercice du pouvoir dans le cadre d'une entité politique et garantir les droits des citoyens.

1.3. C'était déjà le cas, en termes substantiels, avec les traités actuels: l'Union avait déjà sa Constitution, qu'on pouvait dégager des traités qui lui ont donné vie, comme toute autre entité politique a la sienne. En les simplifiant, en leur donnant une structure plus compréhensible, en leur attribuant un caractère particulièrement solennel, on fait un pas important pour clarifier le système, pour le rendre plus transparent et compréhensible aux yeux du citoyen.

1.4. Dans cette optique, et au contraire de ce que certains craignent, doter l'Union d'une Constitution ne signifie nullement se lancer dans la voie de la création d'un "super-État" centralisé, qui marquerait la fin inéluctable des Etats nationaux et changerait irrémédiablement la nature de l'Union européenne (les exemples ne manquent pas d'organisations internationales dont le pacte fondateur est justement appelé constitution, comme c'est le cas de l'Organisation internationale du travail (OIT), de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), ou celui moins fréquemment cité de l'Union postale universelle (UPU). Au contraire, ainsi conçue, la Constitution de l'Union représente même une garantie formelle pour les Etats membres et les citoyens contre d'éventuels dérapages de l'action communautaire.

1.5. On peut légitimement défendre que la partie III du traité constitutionnel aurait dû être revue substantiellement, que beaucoup de ses dispositions n'ont pas vraiment une nature constitutionnelle, sont trop détaillées et complexes et ne devraient pas avoir leur place dans une vraie Constitution. Mais ce n'était pas dans les tâches qui avaient été confiées à la Convention. Cependant, la simplification est évidente: on a réuni toutes les dispositions dans un seul document cohérent et structuré et la simple lecture des parties I et II, celles qui concentrent les aspects plus proprement "constitutionnels", donne au citoyen une vision d'ensemble assez nette et simple de la réalité politique de l'Union et de ses droits.

1.6. La longueur de la partie III a donné lieu à la critique que la Constitution est beaucoup trop détaillée et complexe comparée, par exemple, à la Constitution des États-Unis. La raison en est que la partie III, comme les traités précédents, décrit en détail, pour chaque domaine politique, les objectifs de l'action communautaire, la limitant de ce fait. Il n'y a pas de "chèque en blanc" donné aux institutions européennes pour agir sans restriction dans tout domaine politique.

2. Une seule entité: l'Union européenne

2.1. Une avancée très importante en termes de transparence et de compréhension par les citoyens de la réalité européenne est la fusion des différents traités dans un seul document et le passage d'une réalité très complexe, avec différentes entités qui se recoupaient (l'Union européenne, la Communauté européenne), à une seule entité, l'Union européenne, dotée d'une personnalité juridique (unique) au plan international, ce qui augmentera l'efficacité et la visibilité de l'action de l'Union dans ce domaine. Ceci est accompagné de la suppression de la structure en trois piliers [Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), Justice et affaires intérieures (JAI) et Communauté], lesquels sont fusionnés dans le corpus unique de l'Union, avec un seul cadre institutionnel et la généralisation de la méthode communautaire, à ceci près que dans le domaine de la Politique Étrangère et de Sécurité Commune (y inclus la défense) des procédures particulières de décision demeurent prévues, comme la nature spécifique de cette matière l'exige.

Donc, avec la Constitution, on a un seul traité, une seule entité: l'Union européenne[13].

2.2. La Constitution consacre en bonne place, à l'article I-8, les symboles de l'Union, à savoir son drapeau (un cercle de douze étoiles d'or sur fond bleu), son hymne (l'Ode à la Joie de Beethoven), sa devise (Unie dans la diversité), sa monnaie (l'euro) et la journée de l'Europe (le 9 mai), destinés à permettre aux citoyens de mieux l'identifier et à renforcer

[13] Notons que le traité Euratom n'est pas affecté par la Constitution, même si certaines de ses dispositions sont modifiées par le protocole portant modification au traité Euratom, afin de les rendre compatibles avec le texte constitutionnel.
En outre, il faut tenir compte du fait que le traité constitutionnel comporte un nombre excessif de protocoles, annexes et déclarations. En fait, 36 protocoles (dont 29 sont déjà en vigueur) comme celui de Schengen, alors que 8 sont nouveaux et concernent des questions comme le rôle des parlements nationaux, les principes de subsidiarité et de proportionnalité, les dispositions transitoires relatives aux institutions, la coopération permanente structurée en matière de défense, etc.), 2 annexes (déjà existantes, concernant la liste des produits agricoles et la liste des pays et des territoires d'outre-mer) et 46 déclarations. Officiellement, ces protocoles doivent également être ratifiés par tous les États membres et ont la même force de loi que le traité constitutionnel. Au contraire, les déclarations ne sont pas légalement contraignantes et n'ont pas à être ratifiées par les États membres.

leur sentiment d'appartenance à une même communauté de destin.

3. Une définition claire des valeurs, des principes et des objectifs de l'Union

De façon significative, la Constitution s'ouvre par les articles définissant la nature, les valeurs et les principes sur lesquels se fonde l'Union, ainsi que les objectifs qu'elle est censée poursuivre à travers son action.

3.1. L'article sur lequel s'ouvre la Constitution consacre la double légitimité de l'Union fondée sur la volonté des citoyens et des États. Par son refus d'autres conceptions du passé, et son pari sur la notion de citoyen, la Constitution met l'accent sur la personne, c'est-à-dire des hommes et des femmes qui ont des droits et des obligations, citoyens de l'Union parce qu'ils le sont d'un État membre et qui, de ce fait, disposent de l'ensemble complémentaire de droits que leur octroie la citoyenneté européenne.

L'article 1 de la Constitution établit les bases sur lesquelles se fonde la construction européenne. Les États membres confèrent à l'Union des compétences pour atteindre leurs objectifs communs. Au niveau européen, l'Union coordonne les politiques des États membres visant à atteindre ces objectifs, ce sont les institutions de l'Union qui exercent les compétences transférées. De même, l'Union s'engage à respecter l'identité nationale des États membres, à savoir les éléments fondamentaux de leur structure politique interne. L'Union respecte les décisions que chaque État membre peut prendre en liaison avec la répartition territoriale du pouvoir – depuis la fixation de ses frontières jusqu'à l'autonomie régionale ou locale –, le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure. Enfin, la Constitution consacre le principe de coopération loyale entre l'Union et les États membres dans l'accomplissement de leurs objectifs communs.

Les fondements constitutionnels de l'Union européenne requièrent une base d'ancrage: il s'agit des valeurs que constitue le fondement et la référence de toute action des institutions de l'Union.

3.2. Selon le deuxième article de la Constitution, ces valeurs, sur lesquelles s'articule toute la construction européenne, sont la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'Etat de droit, les Droits de l'Homme, y inclus les droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs constituent par ailleurs le critère de référence pour de futures adhésions et peuvent servir de fondement à l'application des sanctions à des Etats membres qui les violent de façon grave et persistante.

À côté de ces valeurs, l'Union se fonde sur des principes qui guident son action : le pluralisme, la non discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.

Enfin, l'Union poursuit des objectifs politiques, lesquels justifient son existence. Ces objectifs sont, en synthèse, la paix, la promotion de ses valeurs et le bien être des peuples. Ils se concrétisent dans le troisième article de la Constitution à travers des objectifs politiques, économiques et sociaux, tant au niveau interne de l'Union, qu'au plan des relations extérieures.

Ainsi, au plan interne, l'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice et un marché intérieur basé sur la concurrence libre et loyale. Elle œuvre pour un développement durable de l'Europe, fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix; pour une économie de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social; pour un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique. Enfin, elle combat l'exclusion sociale et les discriminations, elle promeut la justice et la protection sociale, l'égalité entre hommes et femmes, la solidarité entre générations et la protection des droits de l'enfant. Elle promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les Etats membres. Elle respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique, et veille à sauvegarder et développer le patrimoine culturel européen.

Au plan international, l'Union contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples. Elle contribue au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des Droits de l'Homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au respect et développement du droit international, notamment la Charte des Nations Unies.

Ces objectifs constituent donc un programme politique de base qui est à l'origine de la création de l'Union. Il lui incombe de les poursuivre par des moyens adéquats, en utilisant les compétences qui lui sont attribuées dans la Constitution.

Les valeurs et principes constituent donc le fondement éthique de l'Union, qui se concrétise notamment dans la Charte des Droits fondamentaux intégrée dans la Partie II de la Constitution. Les objectifs qui lui sont assignés justifient l'existence de l'Union et sont la raison pour laquelle les Etats membres ont décidé de constituer l'Union. Les uns et les autres gouvernent toute son action. Même si les valeurs, principes et objectifs définis dans ces articles ne sont pas tout à fait nouveaux, quelques-uns d'entre eux n'avaient jamais été exprimés de façon claire et ils n'avaient jamais fait l'objet d'une codification et systématisation. C'est le propre d'une Constitution de le faire et c'est un pas important pour donner aux citoyens un aperçu clair et hautement symbolique de ce que signifie l'Union.

3.3. Soulignons à ce propos que la Conférence intergouvernementale (CIG) s'est limitée pratiquement à suivre le texte de la Convention à ce sujet, en n'introduisant que de légères modifications auxquelles le Parlement européen peut facilement souscrire: l'ajout aux valeurs des droits des personnes appartenant à des minorités, l'inscription de l'égalité entre femmes et hommes comme un principe, l'inclusion de la "stabilité monétaire" parmi les objectifs de l'Union à côté de celui "d'une économie de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social".

4. <u>Les citoyens au cœur de la construction européenne: l'intégration de la Charte des Droits Fondamentaux dans la Constitution</u>

4.1. L'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans la Partie II de la Constitution, signifie la pleine reconnaissance que les citoyens sont au centre de la construction européenne. À travers cette intégration, la Charte acquiert une force juridique

contraignante, liant ainsi juridiquement d'une part les institutions européennes agissant dans le cadre de leurs compétences respectives et d'autre part les Etats membres mais dans la seule mesure où ils agissent en tant qu'exécutants du droit communautaire. Il s'agit donc d'une garantie supplémentaire offerte aux citoyens par rapport à l'Union.

Ceci ne signifie nullement une mise en cause de la protection des droits fondamentaux garantis par chaque Constitution nationale à ses citoyens par rapport à leur Etat, ni l'attribution déguisée de nouvelles compétences à l'Union, laquelle pourrait selon certains imposer par ce biais des orientations en matière de politique économique et sociale aux Etats membres. L'affirmation dans la Constitution que la Charte n'étend pas le champ d'application du droit communautaire au delà des compétences de l'Union, ne crée aucune nouvelle compétence ni aucune tâche nouvelle pour l'Union et ne modifie pas les compétences et les tâches qui lui sont attribuées dans la Constitution (article II - 111) est particulièrement claire à ce sujet.

Cependant, les craintes de certains Etats membres quant aux possibles implications des droits sociaux et économiques reconnus dans la Charte ont conduit la Conférence intergouvernementale à introduire encore des garanties supplémentaires à celles que la Convention avait déjà consacrées contre d'éventuels débordements. On peut douter de la nécessité juridique de cette démarche, qui semble ignorer les différences conceptuelles bien établies dans la doctrine constitutionnelle européenne, mais dans la mesure où l'effet juridique de la Charte n'est pas mis en cause, elle peut être acceptée.

4.2. Il faut retenir que les droits énoncés dans la Charte correspondent en général au socle commun des droits fondamentaux que l'Union reconnaissait déjà et qui puisaient leur source dans les traditions constitutionnelles des Etats membres ou la Convention européenne des Droits de l'Homme. Il s'agit surtout d'énoncer ces droits de façon précise et accessible au citoyen et d'affirmer clairement que l'Union est tenue de les respecter. Ceci ne peut que contribuer à renforcer le lien entre les citoyens et leur Union.

4.3. L'intégration de la Charte dans la Constitution est annoncée tout de suite au début de la Constitution, dans un titre autonome consacré aux droits fondamentaux et à la citoyenneté de l'Union. Un pas supplémentaire dans la voie de la protection des droits fondamentaux au niveau de l'Union est la prescription par la Constitution que l'Union devra adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme (à laquelle tous les Etats membres sont parties), comme le Parlement européen le proposait depuis longtemps. Ceci sera fait par la voie d'un accord avec le Conseil de l'Europe. La décision de conclusion de cet accord devra être adoptée à la majorité qualifiée, après approbation du Parlement européen.

4.4. Par ailleurs, on pourrait encore citer d'autres aspects de la Constitution qui renforcent les droits de participation des citoyens dans le processus politique européen (comme l'initiative législative populaire ou *initiative citoyenne*: art. I-47, §4) ou contribuent à améliorer la protection juridictionnelle de leurs droits en facilitant l'accès à la Cour de Justice.

Le Parlement ne peut que se réjouir de ces pas essentiels pour faire de l'Union une vraie union d'Etats et de citoyens.

5. Une délimitation claire et compréhensible des compétences de l'Union:

5.1. Une des questions les plus importantes à laquelle le nouveau texte constitutionnel se devait de répondre était celle de savoir "qui fait quoi" en Europe. Cette clarification est indispensable pour permettre aux citoyens de bien cerner les responsabilités politiques au niveau européen. Elle fournira aussi une garantie supplémentaire à tous ceux qui craignent les excès d'intervention de l'Union.

5.2. Pour ce faire la Constitution procède à une définition des compétences de l'Union, lesquelles sont distribuées en trois catégories différentes, dont le statut juridique et le degré d'intervention communautaire est différencié: les compétences exclusives de l'Union; les compétences partagées avec les Etats membres; et les actions d'appui ou complémentaires de l'action des Etats membres. Dû à leur nature spécifique, la politique extérieure et de sécurité commune et la coordination des politiques économiques et de l'emploi méritent des dispositions particulières, qui échappent à cette classification tripartite (cf. annexe 1).

Cette définition des compétences de l'Union obéit au principe de base de l'attribution des compétences, c'est-à-dire que l'Union ne dispose que des compétences qui lui sont attribuées par les Etats membres dans la Constitution, en vue d'atteindre les objectifs établis par celle-ci. Ce principe empêche, de par lui même, l'émergence d'un quelconque super-État centralisé, car il implique que toutes les compétences appartiennent aux Etats, sauf s'ils les transfèrent à l'Union.

5.3. La Constitution n'augmente pas les compétences de l'Union: les quelques "nouvelles" compétences qui ont été précisées correspondent surtout à des domaines dans lesquels l'Union intervenait déjà à travers l'article 308 du traité CE, mais dont la Constitution offre une meilleure définition. En effet, les modifications qui ont été introduites dans la Partie III correspondent en général au besoin d'adapter ses dispositions aux nouvelles procédures de décision et aux nouveaux instruments juridiques établis dans la Partie I.

5.4. En outre, la Constitution renforce l'obligation de l'Union de respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité dans l'exercice de ses compétences, dont la garantie, par ailleurs, incombe déjà aux gouvernements au niveau du Conseil et au Parlement. Si la définition de ces principes retenue par la Constitution correspond à celle déjà existante dans les traités en vigueur, le protocole sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité prévoit de nouveaux mécanismes pour garantir le respect de ces principes, notamment en renforçant de façon sensible le rôle des Parlements nationaux.

5.5. Ceux-ci acquièrent surtout le droit d'être informés en temps utile de toutes les propositions législatives de la Commission, lesquelles doivent être motivées du point de vue de la subsidiarité et de la proportionnalité. Ceci les met en mesure de mieux exercer les droits qui sont les leurs au niveau national, et renforce notamment leur capacité d'influencer l'action de leur gouvernement au niveau du Conseil des ministres. En outre, en ce qui concerne en particulier la subsidiarité, les Parlements nationaux peuvent, dans le délai de six semaines à compter de la transmission de la proposition, envoyer directement aux institutions de l'Union, qui doivent en tenir compte, des avis motivés contenant les raisons pour lesquelles ils estiment qu'une proposition ne serait pas conforme au principe de subsidiarité. Un mécanisme dit "d'alerte précoce" oblige même

la Commission à réexaminer sa proposition au cas où un tiers des Parlements nationaux considèrent que la proposition ne respecte pas le principe de subsidiarité.

Enfin, ce même protocole prévoit aussi la possibilité pour les Etats membres d'introduire au nom de leur Parlement national ou d'une de ses chambres (si l'ordre juridique national le permet) un recours devant la Cour de Justice contre un acte législatif pour violation du principe de subsidiarité. Le Comité des régions acquiert lui aussi le droit de présenter de tels recours contre des actes législatifs pour l'adoption desquels sa consultation est prévue par la Constitution.

Ces mécanismes constituent des garanties supplémentaires contre un potentiel exercice inconsidéré des compétences de l'Union et contribuent largement à approfondir le contrôle démocratique de la législation communautaire.

5.6. S'il est vrai que pour avoir un cadre complet du mode spécifique de mise en œuvre de ces compétences il faut conjuguer cette définition avec les dispositions spécifiques de la partie III de la Constitution, il l'est aussi qu'à travers la simple lecture de la Partie I le citoyen européen peut avoir déjà une notion assez claire de qui fait quoi en Europe. Ceci représente une nette amélioration en terme de transparence.

5.7. Comme élément positif on peut encore souligner que la Constitution garantit la nécessaire flexibilité du système à travers une clause similaire à celle de l'actuel l'article 308, laquelle permet au Conseil, en cas de besoin, d'adopter des mesures dans des domaines où l'Union n'a pas de compétences. Cette clause de flexibilité donne toutes les garanties aux Etats membres: décision à l'unanimité, utilisation seulement pour la poursuite des fins établies dans la Constitution; la procédure de sa mise en œuvre devient plus démocratique dans la mesure ou elle est soumise à l'approbation du Parlement européen et doit être communiquée en temps utile aux Parlements nationaux avant que la décision ne soit prise.

6. Un cadre institutionnel renouvelé pour une Union plus forte, démocratique et transparente

Une des questions essentielles que la Constitution devait régler était celle de l'adaptation des institutions de l'Union pour leur permettre de faire face à la nouvelle situation issue de l'élargissement. En effet, l'organisation institutionnelle de l'Union continue pour l'essentiel à se baser sur les mêmes structures depuis presque cinquante ans, alors que ses tâches se sont beaucoup élargies et qu'elle est passée de 6 à 25 Etats membres. En dépit des conférences intergouvernementales successives, les principales questions institutionnelles étaient restées ouvertes, et les solutions trouvées à Nice n'étaient pas satisfaisantes pour certains de ceux qui les avaient négociées. Le Parlement, de son côté, n'a pas cessé d'alerter l'opinion publique et les dirigeants des Etats membres sur le besoin d'une réforme institutionnelle profonde, qui dote l'Union d'institutions efficaces, démocratiques et transparentes, tout en préservant l'équilibre institutionnel et la méthode communautaire : la Commission qui propose, le Parlement et le Conseil qui décident, la Cour de Justice qui garantit l'application des textes adoptés.

6.1. Parlement européen

(1) La Constitution renforce sensiblement le rôle du Parlement européen, l'unique institution européenne directement représentative des citoyens:

- son rôle de co-législateur est pleinement reconnu, à travers la généralisation de l'actuelle co-décision, qui est élevée au rang de procédure législative ordinaire, mais aussi à travers le renforcement de sa participation dans les procédures législatives spéciales. Désormais, les citoyens auront la perception claire que la loi européenne est adoptée par la chambre qui les représente ainsi que par la chambre qui représente les Etats; parallèlement, dans le domaine des accords internationaux, son approbation devient aussi la règle générale;

- il acquiert un droit d'initiative de la révision de la Constitution, et il participe dans la procédure à travers la Convention (d'ailleurs, son approbation est indispensable pour que le Conseil puisse décider de ne pas convoquer la Convention);

- ses pouvoirs en matière budgétaire, qu'il partage en parité avec le Conseil, s'étendent maintenant à la totalité des dépenses de l'Union;

- ses fonctions de contrôle politique sont approfondies, notamment à travers l'élection du Président de la Commission;

- plusieurs décisions de grande importance dans la vie de l'Union, jusqu'à présent du ressort exclusif du Conseil, sont désormais aussi soumises à l'approbation du Parlement: la décision de lancer une coopération renforcée; l'utilisation de la clause de flexibilité permettant à l'Union de prendre des mesures non prévues dans la Constitution pour atteindre les fins que celle-ci lui prescrit; la décision concernant l'utilisation des "passerelles" générales de passage de l'unanimité à la majorité qualifiée ou des procédures législatives spéciales à la procédure législative ordinaire; certaines décisions permettant d'élargir le champ d'application de bases juridiques prévues dans la Constitution, comme celles qui concernent le Parquet européen, ou la coopération judiciaire pénale;

- même dans le secteur de la politique étrangère et de sécurité commune, dans lequel il n'a pas de pouvoirs de décision, le Parlement européen acquiert un droit général à être informé et consulté.

(2) On peut, en conclusion, dire que, malgré quelques domaines dans lesquels on aurait pu aller plus loin, le Parlement européen devient un "co-décideur" dans presque tous les domaines de la politique communautaire. Il s'agit au fond de donner concrétisation à la notion fondamentale de la double légitimité de l'Union, en tant qu'Union d'Etats et de citoyens. La Constitution marque ainsi, indéniablement, un important approfondissement de la dimension démocratique de l'Union.

(3) Le nombre de membres du Parlement européen est limité à 750. La Constitution ne prévoit pas la répartition des sièges par Etat membre, mais charge le Conseil européen, sur initiative du Parlement et après son approbation, de décider, avant les élections de 2009, de cette répartition sur la base du principe de représentation "*dégressivement proportionnelle*", avec un seuil minimal de 6 sièges et un seuil maximal de 96 sièges par Etat membre (la Convention proposait 4 comme minimum

et pas de seuil maximal). Il s'agit d'une solution qui permet de faire face avec plus de flexibilité à l'évolution future de l'Union tout en préservant les intérêts de chaque Etat-membre.

6.2. Conseil européen

Le Conseil européen est reconnu comme institution autonome avec un rôle d'impulsion politique, la Constitution mentionnant *expressis verbis* qu'il n'exerce pas de fonctions législatives [14]. Une innovation importante de la Constitution est la suppression de sa Présidence tournante et son remplacement par un Président élu par les membres du Conseil européen pour une période de deux ans et demi renouvelable une fois. Il aura des fonctions de préparation et direction des travaux du Conseil européen, ainsi que de représentation externe de l'Union, pour améliorer la visibilité, la continuité et la cohérence de la représentation de l'Union tant au plan interne qu'externe. Des dispositions visent à assurer que le Président du Conseil européen n'exerce pas de fonctions exécutives et à éviter d'éventuels conflits avec le Président de la Commission ou le Ministre des Affaires étrangères. Seul la pratique montrera si ces dispositions sont suffisantes.

6.3. Conseil

(1) La question clé était celle de la procédure de vote au Conseil, lorsqu'il décide à la majorité qualifiée. L'échec du Sommet de Bruxelles de décembre 2003 était en partie causé par les divergences entre les Etats membres sur cette question. De l'avis de l'un des rapporteurs, l'introduction du critère relatif à la population pour la répartition des sièges au Parlement européen et pour les votes au Conseil des ministres ne garantit pas un système équilibré et il se montre partisan du système de pondération des votes pour le Conseil, mais à la suite du rapport Dimitrakopoulos-Leinen, le Parlement européen a opté, à une large majorité, pour le système de la double majorité. Depuis le début de la Conférence intergouvernementale, le Parlement européen a insisté sur le fait qu'une solution acceptable à ses yeux impliquait qu'on retienne le principe de la double majorité des Etats membres et de la population, afin de rendre évidente la double légitimité qui sous-tend la construction de l'Union en tant qu'union d'Etats et union de citoyens, et que la nouvelle procédure rende la prise de décision plus facile que le système retenu dans le traité de Nice.

(2) C'est en effet le mécanisme de la double majorité proposé par la Convention qui a finalement été retenu, au lieu de celui d'une pondération des voix. On peut aussi considérer que, malgré le relèvement des seuils qui avaient été proposés par la Convention (55% des Etats, au lieu de 50%, et 65% de la population, au lieu de 60%), le nouveau système rend la prise de décision plus facile, étant donné que le système de pondération dans beaucoup de combinaisons impliquait des seuils de population bien plus élevés pour qu'une décision soit adoptée et que l'exigence d'au moins quatre Etats membres pour l'existence d'une minorité de blocage a pour effet,

[14] Encore que le rôle octroyé au Conseil européen en matière de "frein de secours" à propos de certaines décisions concernant la sécurité sociale et la coopération judiciaire pénale puisse l'amener, sinon à exercer directement des fonctions législatives (il ne participe pas à l'adoption des normes), au moins à interférer de manière presque décisive dans le déroulement d'une procédure législative) - *cf. infra, points 9.1.(5) et 9.2.(7).*

dans beaucoup de cas, d'abaisser sensiblement le seuil des 65%[15].

(3) Par contre, les progrès en terme de transparence et lisibilité du système laissent beaucoup à désirer.... Certes, la logique de la double majorité est beaucoup plus facile à comprendre que toute pondération des voix; mais on risque que les citoyens considèrent les seuils fixés comme assez arbitraires; et surtout, l'addition des critères complémentaires atténue très fortement les gains en termes de simplification et compréhension du système[16].

(4) Tout en regrettant l'abandon du compromis rédigé par la Convention, il faut rappeler que la solution enfin dégagée a été obtenue après une lutte acharnée entre les Etats membres, dont l'objet n'était pas toujours sans causer quelques perplexités: la comptabilité des points de pourcentage en plus ou en moins dans le poids relatif de chaque Etat membre dans le système de vote a occulté le fait qu'on discute sur des réalités politiques et que les coalitions entre les Etats membres sont changeantes et tout à fait contingentes - combien de fois une décision a-t-elle montrée une division entre tous les "grands" Etats d'un côté et tous les "petits" Etats de l'autre? Souvent, la même démarche visait en même temps des objectifs contradictoires, comme sauvegarder ses propres possibilités de blocage, tout en voulant réduire les possibilités de blocage des autres.... Et, surtout, toute cette discussion a été conduite en oubliant qu'en fin de compte la dynamique de la négociation communautaire fait que très rarement on arrive à un vote. La réalité politique étant ce qu'elle est, le

---

[15] En effet, le fait que la CIG ait introduit l'exigence du vote négatif d'au moins 4 Etats membres pour former une minorité de blocage revient à dire que dans certaines circonstances une décision pourra être adoptée avec beaucoup moins de 62% de la population, qui était le seuil fixé dans le critère population de Nice: ainsi, une décision à laquelle s'opposeraient par exemple l'Allemagne, la France et l'Italie serait néanmoins adoptée tout en ne représentant qu'environ 55% de la population, car ces 3 seuls Etats ne pourraient pas constituer une minorité de blocage bien qu'ils représentent à eux trois un peu moins de 45% de la population de l'Union (sur la base des actuels 25 Etats membres). Par ailleurs, il faut garder présent à l'esprit que le jeu des différentes combinaisons possibles pour obtenir le seuil des voix pondérées nécessaires pour atteindre la majorité qualifiée faisait qu'en beaucoup de cas le pourcentage requis de la population était sensiblement supérieur à ces valeurs.
D'un autre côté, on peut espérer que le relèvement du seuil des Etats membres, n'aura pas dans la pratique un effet négatif très significatif. En effet, 55% au lieu de 50% signifie, dans l'Union à 25, 14 Etats membres au lieu de 13. Inversement, la minorité de blocage sera de 12 au lieu de 13. En pratique, les éventuels risques accrus de blocage dus à cette augmentation ne sont certainement pas très élevés. En effet, l'hypothèse d'une décision prise avec des Etats membres divisés en deux blocs antagonistes presqu'identiques ne se vérifie en réalité jamais dans la pratique. Quant à l'exigence additionnelle que la majorité inclue au moins 15 Etats membres formulée par la CIG, on doit souligner qu'elle n'a pas de signification autonome à partir de 27 Etats membres, ce qui devrait vraisemblablement être le cas à partir de 2009, quand le nouveau système entrera en vigueur (dans une Union à 27, 55% des Etats équivaut de toute façon à 15 Etats membres).

[16] On doit encore rappeler que à part les deux critères correctifs mentionnés dans le texte (le nombre minimal de 4 Etats pour former une minorité de blocage, et le nombre minimal de 15 Etats pour adopter une décision), la CIG s'est encore mis d'accord sur une sorte de compromis de Ioannina révisé pour une période transitoire: si des membres du Conseil représentant au moins ¾ du nombre des Etats membres ou du niveau de la population nécessaires pour bloquer une décision indiquent leur opposition à l'adoption d'un acte par le Conseil à la majorité qualifiée, le Conseil continuera de débattre du sujet afin de parvenir, dans un délai raisonnable, à un plus large accord. Cet accord est formalisé dans un projet de décision que le Conseil européen a entériné. Cette décision restera en vigueur au moins jusqu'en 2014, pouvant alors être révoquée par le Conseil européen.
Par ailleurs, il faut également rappeler que la Constitution prévoit que lorsque l'initiative de la Commission n'est pas requise ou lorsqu'une décision n'est pas adoptée sur l'initiative du Ministre des Affaires étrangères, la majorité qualifiée requise est renforcée: 72% des Etats membres (au lieu de 2/3 comme le proposait la Convention), réunissant au moins 65% de la population (au lieu de 60%, comme le proposait la Convention).

Parlement peut toutefois accepter l'accord obtenu par les Chefs d'Etat ou de gouvernement, tout en n'occultant pas ses regrets.

(5) Quelle que soit la méthode de décision, encore faut-il quelle soit applicable. D'où l'importance de la question du champ d'application du vote à la majorité qualifiée. La Constitution réalise des progrès sensibles en cette matière: on recense quelques 45 nouveaux cas de vote à la majorité qualifiée dans différents domaines. Par contre, l'unanimité est encore exigée dans 70 cas (cf. annexe IV). Si le mouvement global peut être considéré très positif, on ne peut cependant que regretter que dans certains cas on ne soit pas allé plus loin , ou même que la CIG soit revenue en arrière par rapport à des propositions qui avaient fait l'objet d'un consensus mûrement réfléchi dans la Convention (l'exemple le plus flagrant étant celui qui concerne le cadre financier pluriannuel).

(6) Une autre amélioration importante introduite par la Constitution en terme de transparence est la prescription que les réunions des différentes formations du Conseil doivent être divisées en deux parties, selon qu'il s'agit d'exercer la fonction législative ou d'autres fonctions, avec le corollaire que lorsqu'il délibère ou vote sur des actes législatifs le Conseil siège en public. Même si on doit regretter que les Etats membres n'aient pas suivi la proposition de la Convention, à laquelle le Parlement tenait beaucoup, de la création d'un vrai Conseil législatif autonome, on peut cependant considérer que l'aspect essentiel de cette proposition, l'assurance de la publicité et de la transparence de l'activité législative du Conseil, a été préservé.

(7) Au niveau des formations et du fonctionnement du Conseil, la principale nouveauté est la création d'un Conseil des Affaires étrangères autonome qui sera présidé par le Ministre des Affaires étrangères. Avec le Conseil Affaires générales, il s'agit des deux seules formations du Conseil dont l'existence est prévue par la Constitution, laquelle remet à une décision du Conseil européen, adoptée à la majorité qualifiée, l'établissement des autres formations. Les efforts pour modifier le système actuel des présidences tournantes du Conseil, de façon à assurer une plus grande visibilité et aussi la cohérence et la continuité de ses travaux, ont eu des résultats quelque peu mitigés. Les Etats membres se sont en effet éloignés de la proposition de la Convention, en retenant finalement le principe d'une rotation égale à l'intérieur d'un système de présidence par équipes fixé par une décision du Conseil européen, qui décide à la majorité qualifiée, dont on ne peut pas d'avance voir exactement quels seront les bénéfices réels.

6.4. Commission

(1) Une autre des questions institutionnelles qui était au centre des débats tant de la Convention que de la Conférence intergouvernementale était la composition de la Commission. La solution finalement retenue, différée dans le temps, s'éloigne de la proposition de la Convention, mais elle correspond mieux à la réalité politique et peut être considérée comme positive: elle permet de respecter l'aspiration des nouveaux Etats membres d'être représentés dans la Commission dans les premières années après leur adhésion, tout en prévoyant, dans un avenir raisonnable (2014), l'indispensable réduction du nombre des commissaires (à 2/3 du nombre des Etats membres, ce qui même à 27 signifierait déjà une réduction du nombre actuel des

commissaires). Basée sur un système de rotation qui préserve l'égalité entre les Etats membres, cette solution permettra donc de contenir dans des limites acceptables la taille de la Commission. La fréquence de la période pendant laquelle chaque Etat membre ne désignera pas de commissaire sera d'une fois sur trois mandats.

(2) La Constitution apporte des progrès importants en ce qui concerne la nomination du Président de la Commission, lequel est désormais élu par le Parlement européen, sur proposition du Conseil européen, qui statue à la majorité qualifiée. Ceci constitue un pas supplémentaire dans la légitimation politique de la Commission, surtout dans la mesure où le Conseil européen est tenu de tenir compte des élections au Parlement européen. Postérieurement, toute la Commission, Président, Ministre des Affaires étrangères, nommé selon une procédure particulière (*cf. infra*) et commissaires, choisis par le Conseil en accord avec le Président désigné, est soumise en tant que collège à un vote d'approbation par le Parlement européen [17].

(3) On notera aussi le renforcement du rôle du Président de la Commission, notamment en ce qui concerne l'organisation interne de la de la Commission et le droit de demander la démission d'un commissaire, ce qui va dans le sens d'une efficacité accrue de la Commission.

6.5. Ministre des Affaires étrangères

(1) Une des principales innovations institutionnelles de la Constitution est la création du poste de Ministre des Affaires étrangères de l'Union (fusionnant dans un seul poste ceux déjà existants de Haut représentant pour la politique extérieure et de sécurité commune et de commissaire responsable pour les relations extérieures), qui correspond à l'objectif d'assurer la cohérence et la visibilité de l'ensemble de l'action extérieure de l'Union. Le Ministre a une "double casquette" institutionnelle: il est chargé de conduire la Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union, et à ce titre il préside le Conseil des Affaires étrangères, il présente des propositions et assure l'exécution des décisions du Conseil; en même temps il est Vice-président de la Commission, assumant les responsabilités de cette institution dans le domaine des relations extérieures et coordonnant tous les aspects de l'action extérieure de l'Union. Il sera assisté par un service européen pour l'action extérieure réunissant du personnel de la Commission, du Secrétariat général du Conseil et des services diplomatiques nationaux, lequel sera crée par décision du Conseil après avis du Parlement européen et approbation de la Commission.

(2) Il est donc membre de la Commission, mais il a un statut spécial qui se traduit au niveau des procédures de sa nomination et de sa possible démission: il est nommé par le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, avec l'accord du Président de la Commission; il peut être démis par le Conseil européen selon la même procédure et présente sa démission si le président de la Commission le lui demande. En tant que

[17] Notons que la CIG n'a pas suivi la proposition de la Convention qui visait la présentation par le gouvernement de chaque Etat membre d'une liste de trois noms parmi lesquels le Président choisirait le commissaire proposé par cet Etat membre. On peut par ailleurs regretter que la CIG n'ait pas retenu la proposition de la Commission pour que l'investiture de la Commission se termine par le vote politiquement très symbolique du Parlement européen, et ait ajouté encore une phase à la procédure, qui se conclut alors par la nomination de la Commission par le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée.

membre de la Commission il doit aussi être soumis au vote d'investiture du collège par le Parlement européen et est soumis à la démission collective si ce dernier adopte une motion de censure.

(3) Ces dispositions correspondent pour l'essentiel à ce que le Parlement européen défendait depuis longtemps: le Ministre pourra en effet renforcer la cohérence et l'efficacité de l'action internationale de l'Union, favoriser l'émergence d'une vraie politique étrangère commune, améliorer la visibilité de l'Union au plan international, en lui donnant un "visage". La triple responsabilité politique du Ministre, envers le Parlement européen, le Conseil et le Président de la Commission est positive. Mais de potentiels conflits entre le Ministre et le Président de la Commission ou le Président du Conseil européen restent possibles et son statut hybride peut le mettre en situation de conflits de loyauté entre le Conseil et la Commission.

6.6. La Cour de Justice de l'Union européenne

La Constitution renforce aussi le rôle de la juridiction de l'Union, qu'elle nomme "Cour de justice de l'Union européenne", laquelle est composée de la "Cour de Justice", du "Tribunal" et des éventuels "tribunaux spécialisés", lesquels peuvent être crées par une loi européenne[18]. S'il n'y a pas de grandes modifications en ce qui concerne la composition et l'organisation de la Cour de justice et du Tribunal, en ce qui concerne la procédure de nomination des juges et des avocats généraux on notera l'introduction d'une phase préliminaire: avant être nommés par les Etats membres, les candidats indiqués par les gouvernements seront auditionnés par un comité chargé d'évaluer l'adéquation des candidats à l'exercice de leurs fonctions.

Les actes du Conseil européen et des agences seront désormais soumis à un contrôle juridictionnel de légalité. Les conditions de recevabilité des recours des personnes physiques et morales contre des actes réglementaires sont facilitées. Les actes pris dans le domaine de la coopération judiciaire pénale et de la coopération policière pourront faire pleinement l'objet d'un recours juridictionnel, sauf en ce qui concerne le contrôle de la validité et de la proportionnalité d'opérations policières, ainsi que l'exercice par les Etats de leurs responsabilités en matière de maintien de l'ordre public et de sauvegarde de la sécurité intérieure. Finalement, si les actes adoptés dans le domaine de la politique extérieure et de sécurité commune ne peuvent eux faire l'objet d'un tel recours, la Cour est quand même compétente pour se prononcer sur la légalité des décisions européennes prévoyant des mesures restrictives à l'encontre des personnes physiques et morales.

6.7. Autres institutions et organismes consultatifs

(1) Les dispositions relatives à la Banque centrale européenne (élevée au rang d'institution de l'Union) et de la Cour des comptes restent pratiquement inchangées. On notera cependant que les membres du directoire de la Banque seront désormais nommés par le Conseil décidant à la majorité qualifié et non plus à l'unanimité.

[18] Adoptée par le Parlement et le Conseil selon la procédure législative ordinaire, soit sur proposition de la Commission et après consultation de la Cour de Justice, soit à la demande de la Cour de Justice et après consultation de la Commission.

(2) Concernant le Comité des Régions et le Comité économique et social il n'y a presque pas de modifications On notera cependant que le Comité des Régions acquiert un droit de recours juridictionnel pour violation du principe de subsidiarité contre des actes législatifs pour l'adoption desquels la Constitution prévoit sa consultation.

* * *

On peut ainsi conclure que, en dépit de certains aspects dont on ne peut pas à l'avance juger de l'efficacité des modifications proposées, la Constitution parvient à une clarification et un renforcement de la capacité des institutions, tout en préservant la "méthode communautaire" et l'équilibre institutionnel, ce qui doit permettre à l'Union de répondre à la nouvelle situation résultant de l'élargissement et de s'affirmer dans le contexte international;

7. Actes et procédures : un système plus cohérent, précis et compréhensible

7.1. La Constitution réalise d'importants progrès en termes de simplification et rationalisation des procédures de décision et des instruments d'action. Les gains en ce qui concerne l'efficacité des procédures, leur légitimation démocratique et leur transparence sont évidents. Même les modifications de terminologie sont importants pour permettre au citoyen de mieux saisir qui décide quoi dans l'Union et comment.

7.2. La typologie des instruments juridiques est simplifiée et clarifiée: six types d'instruments juridiques sont consacrés: la loi, la loi-cadre, le règlement, la décision, la recommandation et l'avis. Il s'agit de termes simples, clairs, dont le qualificatif européen/européenne ajouté à chacune de ces catégories permettra au citoyen de comprendre de quoi il s'agit, car ils ont une correspondance dans la terminologie utilisée dans la plupart des Etats membres (une loi c'est un acte normatif émanant du Parlement, un règlement est un acte normatif de l'exécutif), mettant fin à la confusion et à l'imprécision terminologique qui régnaient jusqu'à présent.

7.3. La Constitution établit aussi une nette hiérarchie des normes. La suprématie des actes législatifs sur les actes exécutifs est clairement énoncée. La Commission est clairement reconnue comme exécutif européen, auquel il incombe de prendre les mesures nécessaires pour l'exécution des actes législatifs au niveau européen, le Conseil n'assumant qu'exceptionnellement des fonctions exécutives, dans les cas où la Constitution le détermine expressément, ou quand les actes législatifs le spécifient en le motivant dûment.

7.4. La création d'une catégorie de règlements délégués, confiés par l'autorité législative (Parlement européen et Conseil) à la Commission, pourra contribuer à l'efficacité de l'action de l'Union, car elle permet de libérer le législateur des détails techniques que l'exécutif est plus en mesure de traiter de façon rapide et adéquate; elle est accompagnée des indispensables garanties de contrôle de la part de l'autorité législative (à travers un mécanisme appelé "call back"), la pleine parité entre le Parlement européen et le Conseil étant assurée[19].

[19] Chacune des deux branches de l'autorité législative peut en effet révoquer la délégation à tout moment; par

7.5. Les nouvelles procédures législatives: la Constitution met clairement en exergue la procédure législative ordinaire (qui correspond à l'actuelle co-décision); c'est la procédure législative par excellence, les autres types de procédures sont conçus comme des exceptions qui doivent être expressément prévues dans la Constitution. Cette procédure se définit par l'initiative de la Commission (sauf dans certaines matières du domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, où elle la partage avec au moins 1/4 des Etats membres), et la co-décision du Parlement européen et du Conseil (quelques petites modifications apportées à l'ancienne procédure de co-décision visent justement à souligner la parité totale entre ces deux institutions), le Conseil décidant à la majorité qualifiée.

7.6. Le champ d'application de la procédure législative ordinaire a été sensiblement augmenté: quelques cinquante nouvelles bases juridiques (portant ainsi le total à 87) dont certaines d'énorme importance, comme celles qui concernent l'espace de liberté, sécurité et justice, les politiques agricole et de la pêche, l'espace de recherche européen, ou la définition des compétences d'exécution (jusqu'ici réglée par la "décision cadre sur la "comitologie") ou l'actuel "règlement financier" (cf. annexe II). Dans tous ces domaines le Conseil ne peut plus décider tout seul, mais seulement en accord avec le Parlement.

7.7. Les cas de procédures législatives spéciales, dans lesquels une des institutions adopte l'acte avec la participation de l'autre institution - qui peut aller de l'approbation au simple avis - sont, hélas, encore trop nombreux, et dans certains cas on ne peut comprendre le choix de ce type de procédure que comme le résultat de concessions faites dans le courant des négociations de la Conférence intergouvernementale. On recense 3 cas de lois du Parlement européen qui sont adoptées avec l'approbation du Conseil[20]. Les cas de lois du Conseil s'élèvent pour leur part à 28[21]. La loi contenant le budget annuel fait l'objet d'une procédure spéciale de décision conjointe du Parlement européen et du Conseil (*cf. infra, point 8*).

7.8. Malgré ces exceptions, il est indéniable que la Constitution apporte un progrès net en termes d'efficacité et de légitimation démocratique de la législation européenne. Ces progrès sont accompagnés d'ailleurs par des progrès semblables en ce qui concerne l'adoption des accords internationaux conclus par l'Union, grâce à l'élargissement de l'application de la procédure de vote à la majorité qualifiée au Conseil et l'exigence de l'approbation du Parlement européen (par exemple, en ce qui concerne les accords qui mettent en œuvre la politique commerciale commune).

8. Les finances de l'Union

---

ailleurs, le règlement délégué envisagé par la Commission ne peut entrer en vigueur que si dans le délai prévu par la loi/loi-cadre accordant la délégation aucune des deux institutions n'émet d'objections.

[20] La loi fixant le statut des députés européens, celle fixant le statut du Médiateur européen et celle définissant les modalités d'exercice du droit d'enquête (laquelle doit aussi recevoir l'approbation de la Commission) - cf. annexe III.

[21] Dans 22 de ces cas le Conseil décide à l'unanimité (5 cas avec l'approbation du Parlement européen, 17 avec avis simple); dans 6 cas il décide à la majorité qualifiée (1 avec l'approbation du Parlement européen, 5 avec avis simple) - cf. annexe III.

8.1. Une des questions qui a provoqué le plus de discussion, tant à la Convention qu'à la Conférence intergouvernementale, était la réforme du système des finances de l'Union, en particulier la procédure budgétaire. Il s'agissait d'institutionnaliser un système qui permette de financer l'Union à l'avenir de façon adéquate, transparente et démocratique, et en particulier pour le Parlement européen de consolider son pouvoir en tant que branche de l'autorité budgétaire, en lui donnant un mot décisif sur l'ensemble du budget de l'Union, y compris les dépenses jusqu'à présent classées d'"obligatoires", comme par exemple les dépenses relatives aux politiques communes de l'agriculture et de la pêche. Le résultat définitif, encore que globalement positif, a été quelque peu infléchi par la Conférence intergouvernementale, qui n'a pas suivi complètement les propositions de la Convention.

8.2. La Convention avait proposé un modèle à trois "étages", simple et équilibré:

- le Conseil continuerait à décider, à l'unanimité (avec l'approbation subséquente par les Etats membres selon leurs règles constitutionnelles respectives), des éléments essentiels et du plafond des ressources propres[22];

- le Parlement européen et le Conseil décideraient conjointement des perspectives financières, qui seraient constitutionnalisées sous la désignation de cadre financier pluriannuel (le Conseil déciderait à la majorité qualifiée à partir du premier cadre financier postérieur à l'entrée en vigueur de la Constitution);

- ces deux institutions décideraient conjointement du budget annuel: après une première lecture dans chaque institution qui pourrait conduire à la convocation d'un comité de conciliation, le Parlement aurait le dernier mot en cas de désaccord, à la condition de réunir une très forte majorité, à défaut de laquelle la position du Conseil prévaudrait.

8.3. Ceci signifiait que les Etats membres continueraient à détenir la clé essentielle de la définition du montant et de la nature des recettes de l'Union, que les deux branches de l'autorité budgétaire devaient se mettre d'accord sur la programmation de la dépense et que, en cas de désaccord sur le budget annuel, le Parlement européen pourrait avoir le dernier mot sur l'ensemble des dépenses (la distinction entre Dépenses obligatoires et Dépenses non obligatoires étant supprimée), toujours dans les limites des plafonds du cadre financier. Dans la pratique, les deux institutions étaient ainsi fortement incitées à la conciliation.

8.4. Une bonne partie des Etats membres ont remis en cause ce système équilibré, et on a assisté tout au long de la Conférence intergouvernementale à la présentation de propositions qui mettaient gravement en cause jusqu'aux pouvoirs actuels du Parlement européen en la matière et risquaient de détruire l'idée de démocratie financière dans l'Union. Grâce notamment aux efforts des représentants du Parlement européen et des Présidences italienne et irlandaise il a été possible de trouver un compromis qui préserve malgré tout les droits du Parlement en la matière:

[22] La Constitution prévoit une loi du Conseil, sur laquelle le Parlement ne doit donner que son avis. Par contre, la Convention proposait que les mesures d'exécution du système de ressources propres seraient adoptées par une loi du Conseil adopté à la majorité qualifiée, avec l'approbation du Parlement.

- les propositions de la Convention ont été maintenues au niveau des ressources propres;

- le cadre financier doit toujours être adopté par les deux institutions, mais le Conseil décidera à l'unanimité, jusqu'à ce que le Conseil européen, à l'unanimité, décide que le Conseil pourra statuer à la majorité qualifiée;

- le budget annuel doit aussi être adopté conjointement par le Parlement européen et le Conseil, mais en cas de désaccord la procédure devra recommencer avec la présentation par la Commission d'un nouveau projet de budget.

8.5. Cette solution préserve l'essentiel des pouvoirs budgétaires du Parlement européen, lequel se voit reconnaître un mot décisif sur l'ensemble du budget vu l'abandon de la distinction entre Dépenses obligatoires et Dépenses non obligatoires. Mais le maintien de l'unanimité pour l'adoption du cadre financier pluriannuel complique sérieusement les futures négociations en la matière et affaiblit l'incitation à la concertation budgétaire entre les institutions qui sous-tendait la proposition de la Convention.

9. Progrès dans les politiques sectorielles

La Partie III de la Constitution, sur "Les Politiques et le fonctionnement de l'Union", composée de 322 articles, est la plus étendue. Elle contient presque entièrement des dispositions qui existent déjà dans les traités actuels concernant la définition et la mise en œuvre des politiques sectorielles, et en particulier les bases juridiques pour l'action de l'Union dans chaque domaine. On peut considérer que beaucoup de ces dispositions auraient pu être simplifiées ou adaptées aux changements vérifiés depuis l'époque de leur rédaction. Mais la vérité est que le mandat que le Conseil européen avait conféré à la Convention ne l'habilitait pas à procéder à une révision en profondeur de ces dispositions.

Ainsi les modifications introduites dans la Partie III sont essentiellement la conséquence des choix faits au niveau de la partie I du traité constitutionnel, en ce qui concerne la suppression des "piliers", les compétences de l'Union, les institutions, les procédures de décision et les instruments juridiques. C'est pourquoi, à part les cas du domaine de l'espace de liberté, sécurité et justice (grosso modo, l'ex-"IIIe pilier") et des relations extérieures, en particulier la politique étrangère et de sécurité commune, dans lesquels les modifications sont les plus sensibles, dans les autres politiques sectorielles, les modifications concernent surtout les procédures applicables et la ventilation des bases juridiques entre les actes législatifs et non législatifs. Ce qui en soi peut déjà constituer un gage de plus d'efficacité, de légitimation démocratique et de transparence de l'action de l'Union, compte tenu du caractère positif des modifications que nous avons analysées antérieurement. Par ailleurs, on notera l'introduction d'un chapitre initial qui regroupe les "clauses horizontales" qui s'appliquent transversalement à toutes les politiques. Nous passerons en revue les aspects principaux de ces modifications, toujours dans le but de comprendre si elles permettent à l'Union d'agir plus efficacement et plus démocratiquement dans les domaines en question.

9.1. Espace de Liberté, Sécurité et Justice

(1) En termes de politiques internes, c'est dans le domaine de l'espace de liberté, sécurité

et justice que la Constitution innove le plus, notamment grâce à la suppression de la structure par piliers et à l'intégration de la coopération judiciaire pénale et de la coopération policière (ce qui relevait encore jusqu'à présent du "troisième pilier") dans la logique communautaire, à travers la généralisation de la procédure législative ordinaire et du vote à la majorité qualifiée[23]. Ceci même si un certain particularisme institutionnel demeure: définition par le Conseil européen (et donc, par consensus) d'orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle, sans que le Parlement européen ne soit associé; partage de l'initiative législative entre la Commission et un quart des Etats Membres (et non plus un seul Etat Membre comme actuellement) dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale et de la coopération policière; rôle renforcé pour les Parlements nationaux, notamment quant au contrôle du respect du principe de subsidiarité (un quart des Parlements nationaux pour déclencher l'alarme précoce, au lieu d'un tiers).

(2) Les objectifs des politiques dans ce domaine sont clarifiés, leur définition est approfondie. L'action de l'Union en la matière est explicitement subordonnée aux droits fondamentaux. L'accès à la justice est consacré comme un objectif général. La reconnaissance mutuelle des différents systèmes et le rapprochement des législations sont reconnus comme deux moyens juxtaposés de réalisation des politiques.

Les politiques d'asile et d'immigration, de contrôles aux frontières et de visas sont reconnues comme des politiques communes de l'Union, régies par les principes de solidarité et de partage équitable des responsabilités entre les Etats membres.

La Constitution consacre aussi des avancés remarquables en matière de coopération judiciaire civile et de coopération judiciaire en matière pénale, ainsi qu'en matière de coopération policière, grâce surtout à l'application de la procédure législative ordinaire.

(3) Ainsi, la <u>coopération judiciaire civile</u> est étendue à toutes les matières ayant une incidence transfrontière et se base sur la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires, la procédure législative ordinaire étant d'application pour les éventuelles mesures de rapprochement des législations, sauf en matière de droit de la famille, où l'unanimité est la règle (loi du Conseil avec simple avis du Parlement européen). Mais le Conseil peut lui-même décider, à l'unanimité, d'étendre la procédure législative ordinaire à certains aspects du droit de la famille qui ont une incidence transfrontière.

(4) En matière de <u>coopération judiciaire pénale</u>, la grande innovation est que la procédure législative ordinaire (majorité qualifiée) est prévue pour le rapprochement des législations tant dans le domaine procédural (règles minimales pour permettre la reconnaissance mutuelle des jugements et des décision judiciaires, etc.), que du droit pénal matériel: règles minimales pour la définition de certains crimes graves et de dimension transfrontière énumérés dans la Constitution, ainsi que des sanctions. La

[23] La Constitution ne met pas en cause la situation particulière du Royaume Uni, de l'Irlande et du Danemark en matière d'espace de liberté, sécurité et justice, telle que définie dans plusieurs protocoles déjà existants et qui ont été adaptés au nouveau texte constitutionnel.

Constitution prévoit même que le Conseil, statuant à l'unanimité peut identifier d'autres domaines de la procédure pénale ainsi que d'autres domaines de criminalité dans lesquels la procédure législative ordinaire peut être d'application.

Cette évolution a provoqué de fortes résistances de la part de certains Etats membres, malgré la garantie que la législation européenne dans ce domaine doit respecter les aspects fondamentaux des systèmes juridiques des Etats membres. Ainsi, pour permettre d'arriver à un accord, la Conférence intergouvernementale a prévu un mécanisme de "frein de secours", lequel permet de donner toutes les garanties requises aux Etats membres éprouvant des difficultés en la matière, sans toutefois bloquer complètement les possibilités d'évolution: ainsi, si un Etat membre considère qu'une proposition législative porte atteinte à des "aspects fondamentaux de son système juridique", il peut demander que le Conseil européen soit saisi. Le Conseil européen dispose d'un délai de quatre mois pour renvoyer la question au Conseil, afin que la procédure continue, ou pour demander la présentation par la Commission, ou le groupe d'Etats auteurs de l'initiative, d'une nouvelle proposition législative. Si le Conseil européen ne prend pas la décision mentionnée endéans les quatre mois, ou si la nouvelle procédure législative engagée à sa demande n'aboutit pas dans un délai de douze mois, une coopération renforcée dans cette matière sera automatiquement engagée dès lors qu'un tiers des Etats membres le souhaite.

(5) Le Parlement européen peut aussi se féliciter du fait que la Conférence intergouvernementale ait retenu la proposition de la Convention de la création d'un Parquet européen compétent pour combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, lequel pourra poursuivre les responsables de celles-ci, malgré la vive opposition de plusieurs délégations. Toutefois, la Constitution prévoit l'unanimité pour l'approbation de la loi européenne l'instituant, après approbation du Parlement européen. Cependant, une clause "passerelle" prévoit la possibilité d'extension des attributions du Parquet européen à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière, moyennant une décision européenne prise par le Conseil à l'unanimité, après approbation du Parlement européen.

(6) Enfin, en matière de <u>coopération policière</u> on constate aussi l'introduction de la procédure législative ordinaire, même si l'unanimité continue à être la règle pour la coopération opérationnelle et l'intervention des autorités compétentes d'un Etat membre sur le territoire d'un autre.

9.2. Autres politiques internes

(1) Au-delà de l'introduction de quelques bases juridiques nouvelles correspondant aux quelques compétences "nouvelles" -ou mieux définies- dans la Partie I, les modifications introduites par la Constitution au niveau des autres politiques sectorielles sont surtout la conséquence de la consécration de la codécision (et donc du vote à la majorité qualifiée) comme procédure législative ordinaire et de la "ventilation" entre actes législatifs et non législatifs tels que nouvellement définis.

(2) Parmi les changements les plus remarquables on notera ceux qui concernent la <u>politique agricole et la politique de la pêche</u>: la procédure législative ordinaire sera d'application pour l'adoption des actes législatifs établissant les règles des

organisations communes des marchés agricoles, ainsi que les autres dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de la politique commune de l'agriculture et de la pêche (actuellement, le Parlement européen n'a que le droit d'être consulté). Cela signifie que l'élaboration des grandes lignes des politiques communes en ce qui concerne l'agriculture et la pêche deviendra une question relevant également de la décision du Parlement et non plus laissée au seul ministre de l'agriculture. En revanche, la définition des prix, des prélèvements, des aides et des limitations quantitatives, ainsi que la répartition des possibilités de pêche, relève des actes non législatifs et incombe au Conseil, à travers des règlements ou des décisions européens.

(3) À la politique de recherche et développement technologique s'ajoute un nouveau volet, la politique spatiale. Le programme-cadre de recherche, désormais une loi européenne, sera adopté à la majorité qualifiée. Parallèlement, un espace de recherche européen, où les chercheurs, les connaissances scientifiques et les technologies circulent librement, sera mis en œuvre à travers des lois adoptées selon la procédure législative ordinaire. Un programme spatial européen pourra être adopté par voie de loi ou de loi-cadre. Soulignons que la sauvegarde des droits législatifs du Parlement européen dans ce domaine, a été sérieusement mise en cause par certaines propositions pendant la CIG.

(4) Le nouveau chapitre de l'énergie vise, entre autres objectifs, à assurer le fonctionnement du marché de l'énergie et la sécurité de l'approvisionnement en énergie, ainsi qu'à promouvoir l'efficacité énergétique et le développement d'énergies renouvelables. Cependant, la CIG a introduit une limite à l'action de l'Union, qui ne pourra pas affecter le droit d'un Etat membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique. Par ailleurs, si la procédure législative ordinaire et le vote à la majorité qualifiée sont la règle dans ce domaine, la CIG a prévu que toute mesure ayant principalement une nature fiscale doit être prise par loi du Conseil adoptée à l'unanimité, après consultation du Parlement.

(5) En matière de santé publique la CIG est allée un peu plus loin que la Convention, en ajoutant, à la lutte contre les "grands fléaux transfrontières ", parmi les actions d'appui conduites par l'Union, la surveillance, l'alerte et la lutte contre des menaces transfrontières graves sur la santé. L'Union doit aussi, entre autres, établir des mesures fixant des normes élevées de qualité et de sécurité des produits médicaux, ainsi que des mesures de protection de la santé publique en ce qui concerne le tabac et l'alcool. Soulignons que la Constitution précise que l'action de l'Union dans ce domaine est menée dans le respect des responsabilités des Etats membres en ce qui concerne la définition de leur politique de santé, lesquelles incluent la gestion de services de santé et de soins médicaux, ainsi que l'allocation des ressources qui leur sont affectées.

(6) On peut regretter que le texte finalement accordé ne consacre pas de modifications plus substantielles en termes de politique sociale, notamment en ce qui concerne l'extension de la majorité qualifiée (pas de modification par rapport à la situation actuelle). Cependant, il ne serait pas exact d'affirmer que la Constitution comporte un

quelconque recul en matière sociale. Au contraire, on relève quelques progrès:

- la reconnaissance du "plein emploi" et du "progrès social" parmi les objectifs de l'Union consacrés en ouverture de la Constitution;

- l'introduction au début de la Partie III d'une "clause sociale" de caractère horizontal, selon laquelle l'Union doit prendre en compte, dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques, les exigences liées à la "promotion d'un niveau d'emploi élevé" et à la "garantie d'une protection sociale adéquate", à la "lutte contre l'exclusion sociale" ainsi qu'à un "niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine";

- la création d'une base juridique permettant la reconnaissance et la préservation des services d'intérêt économique général;

- la reconnaissance explicite au niveau de la partie I du rôle des "partenaires sociaux" et notamment du sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi, qui contribue au dialogue social.

Il ne faut pas oublier, par ailleurs, que l'intégration de la Charte des Droits fondamentaux dans la Constitution signifie la pleine reconnaissance dans l'ordre juridique communautaire des droits sociaux y consacrés.

(7) Enfin, on notera que la procédure législative ordinaire sera d'application en matière de mesures de sécurité sociale visant le droit aux prestations pour les travailleurs migrants salariés et non salariés. Ceci sera combiné avec un autre "frein de secours": dans le cas où un Etat membre considère que ces mesures pourraient affecter des "aspects fondamentaux de son système de sécurité sociale, notamment le champ d'application, le coût ou la structure financière de celui-ci, ou en affecterait l'équilibre financier", il peut demander que le Conseil européen soit saisi de la question (ce qui entraîne la suspension de la procédure législative). Le Conseil européen doit, dans un délai de quatre mois, soit renvoyer la question au Conseil pour que la procédure continue, soit demander à la Commission la présentation d'une nouvelle proposition (la Constitution restant toutefois silencieuse quant aux conséquences de l'éventuelle inaction du Conseil...).

(8) Parallèlement, on constate aussi que la Constitution n'apporte pas de changements en matière de fiscalité, l'unanimité restant la règle générale en la matière: même les passages (assez limités) à la procédure législative ordinaire (et donc à la majorité qualifiée) proposés par la Convention en matière de mesures de coopération administrative et de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale illégale (moyennant constatation par le Conseil, à l'unanimité, que les mesures proposées relevaient de ces questions) n'ont pas été retenues par la CIG.

(9) Un autre domaine qui a été au centre des discussions, mais dans lequel les modifications sont plutôt modestes est celui de la gouvernance économique. Cependant, on doit souligner la confirmation au niveau des compétences de l'Union de la coordination des politiques économiques et de l'emploi (bien que la CIG ait modifié le texte de la Convention pour mettre l'accent sur le fait que ce sont les Etats

membres qui coordonnent leurs politiques selon des modalités définies au sein de l'Union), et le renforcement des dispositions propres aux Etats membres dont la monnaie est l'euro: par ex., la décision du Conseil sur l'adoption de l'euro par de nouveaux Etats membres (proposée par la Commission) doit être précédée d'une recommandation émanant de la majorité qualifiée des Etats membres dont la monnaie est déjà l'euro.

Par ailleurs, les modalités de fonctionnement de l'Eurogroupe sont précisées dans un protocole annexé. La CIG a aussi adopté une Déclaration sur le Pacte de Stabilité et de Croissance. Le Pacte a d'ailleurs été à l'origine d'âpres discussions entre certaines délégations, qui ont conduit à l'adoption de quelques modifications au texte de la Convention qui se traduisent notamment par l'atténuation du rôle proposé pour la Commission concernant la procédure pour déficits excessifs (les recommandations adressées par le Conseil à l'Etat membre visé devant être prises sur la base d'une simple recommandation de la Commission, comme actuellement, et non pas d'une proposition, comme le proposait la Convention).

9.3. La politique étrangère et de sécurité commune

(1) Le domaine des relations extérieures a aussi subi de profondes modifications, mais davantage sur le plan institutionnel que s'agissant des procédures de décision. Dans la logique de l'institution d'un Ministre des affaires étrangères (*cf. supra, point 6.5.*) avec une "double casquette" institutionnelle et à qui appartient de diriger la Politique Étrangère et de Sécurité Commune et de coordonner toute les relations extérieures de l'Union, la Constitution a réuni dans un titre propre tous les secteurs de l'action extérieure de l'Union.

En ce qui concerne la Politique Étrangère et de Sécurité Commune, qui reste fondamentalement un domaine d'action intergouvernementale dans lequel le rôle du Conseil européen est prépondérant, l'unanimité continue d'être la règle, la majorité qualifiée n'étant d'application que pour l'exécution des décisions prises par le Conseil européen (ou les propositions présentés par le Ministre à la demande du Conseil européen) ou le Conseil. Pourtant, un "frein de secours" est prévu dans les cas où un Etat s'oppose à l'adoption d'une décision à la majorité qualifiée pour des "raisons politiques vitales". Ni les propositions de la Convention (majorité qualifiée pour les propositions présentées par le ministre avec le soutien de la Commission) ni celles de la Présidence italienne (majorité qualifiée pour toutes les propositions du Ministre) n'ont pu vaincre l'opposition d'un certain nombre d'Etats membres. Le Parlement européen a acquis de façon générale le droit d'être informé, voire consulté. La compétence de la Cour de Justice en matière de Politique Étrangère et de Sécurité Commune est limitée, la Constitution prévoyant tout de même que la Cour est compétente pour contrôler la légalité des décisions européennes entraînant des mesures restrictives à l'encontre des particuliers.

(2) C'est dans le domaine spécifique de la politique de sécurité commune que la Constitution permet le plus de progrès, la Conférence intergouvernementale ayant consacré des avancées importantes allant même au-delà de ce qui était proposé par la Convention.

Ainsi, la perspective d'une défense commune, ou en tous cas la définition d'une politique de défense commune, dont les principes avaient déjà été agrées dans le traité de Maastricht[24], devient plus réaliste. Cette politique commune de défense donne à l'Union une capacité opérationnelle basée sur des moyens civils et militaires. Les principales innovations à ce propos concernent:

- la mise à jour des objectifs des "missions de type Petersberg"[25];

- la création d'une Agence européenne de l'armement, de la recherche et des capacités militaires[26];

- la possibilité de création, par décision du Conseil à la majorité qualifiée, d'une coopération structurée permanente en matière de défense entre les Etats membres qui ont les capacités militaires et la volonté politique d'y adhérer (un protocole annexe défini les conditions de la mise en œuvre de cette coopération structurée);

- la définition d'une obligation d'aide et assistance mutuelle entre les Etats membres, par tous les moyens, au cas où un Etat membre ferait l'objet d'une agression armée sur son territoire, en conformité avec la Charte de l'Organisation des Nations Unies, et dans le respect des engagements de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord pour les Etats membres y appartenant. La Constitution souligne que cette obligation ne met pas en cause le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres, ce qui constitue une garantie importante pour ceux de ces Etats traditionnellement "neutres";

- la possibilité pour le Conseil de confier à un groupe d'Etats la réalisation d'une mission pour la préservation des valeurs de l'Union;

- la création d'un fonds de lancement constitué par les contributions des Etats membres pour les dépenses militaires qui ne sont pas à charge du budget de l'Union;

- la définition d'une procédure d'accès rapide aux crédits de l'Union.

(3) La Constitution prévoit encore une clause de solidarité entre les Etats membres, selon laquelle les autres Etats portent assistance, à sa demande, à un Etat membre qui fait l'objet d'une attaque terroriste ou d'une catastrophe naturelle. Les conditions de mise en œuvre de cette clause de solidarité seront adoptées par décision du Conseil, sur proposition conjointe de la Commission et du Ministre. Le Conseil décide à l'unanimité si cette décision a des implications en termes de défense. Le Parlement en

[24] La décision de création, le moment venu, d'une défense commune est prise par le Conseil européen statuant à l'unanimité et exige en outre l'approbation de tous les Etats membres, selon leurs procédures constitutionnelles.
[25] À travers l'inclusion de missions de désarmement, de conseil en matière militaire, de stabilisation à la fin des conflits, de lutte contre le terrorisme, y compris dans des territoires de pays tiers, qui viennent s'ajouter aux missions humanitaires et d'évacuation, de prévention des conflits et de maintien de la paix, et les missions des forces de combat, de gestion des crises et de rétablissement de la paix déjà prévues.
[26] Ayant notamment pour tâches de promouvoir la rationalisation des capacités militaires des Etats membres, la coordination des activités de recherche en matière de technologie de défense et l'amélioration de l'efficacité des dépenses militaires.

est informé.

(4) Ces avancées sont donc significatives et ne mettent pas en cause ni les spécificités de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres, ni les engagements des Etats membres qui appartiennent à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. Elles ne risquent pas non plus de transformer l'Union en un bloc militaire agressif, comme certains semblent le craindre. Certains souhaiteraient certainement aller plus loin, surtout en terme de majorité qualifiée. Vu la nature éminemment intergouvernementale de ce domaine et la réalité politique dans laquelle la Conférence intergouvernementale s'est inscrite, on peut considérer que le résultat final est plutôt positif.

9.4. Autres domaines des relations extérieures

(1) Par ailleurs, en matière de relations extérieures, on doit souligner les modifications positives introduites en matière de politique commerciale commune. Son champ d'application est étendu en ce qui concerne le commerce des services et la propriété intellectuelle. Le rôle du Parlement européen est renforcé: c'est la procédure législative ordinaire qui prévaudra pour établir les mesures de mise en œuvre de la politique commerciale commune; il lui sera régulièrement fait rapport sur les négociations d'accords internationaux; ceux-ci ne pourront être conclus que sous réserve de son approbation. À noter la confirmation, par la Constitution, de ce qu'on appelle "l'exception culturelle"[27].

(2) Enfin, en matière d'aide humanitaire, le Parlement européen peut se féliciter de la création d'une base juridique spécifique, soumise à la procédure législative ordinaire, prévoyant la création d'un corps volontaire d'aide humanitaire.

10. Des éléments de flexibilité importants

10.1. Une autre question fondamentale est celle de savoir si le nouveau cadre constitutionnel est suffisamment flexible pour permettre à l'Union de s'adapter à l'évolution des circonstances et de répondre aux nouveaux défis qui pourront surgir à l'avenir.

La réponse à cette question peut être recherchée à deux niveaux différents: celui de la révision de la Constitution, d'un côté; celui des possibilités d'évolution du système à l'intérieur du cadre constitutionnel, sans besoin de révision de la Constitution, de l'autre.

(1) Au niveau de la procédure de révision, le nouveau traité propose des améliorations évidentes: tout d'abord l'attribution au Parlement européen du droit d'initiative de la

[27] La Constitution dispose que le Conseil doit statuer à l'unanimité en ce qui concerne les accords dans le domaine des services culturels et audiovisuels, lorsque ceux-ci risquent de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique de l'Union. Cette "exception" a été "étendue" par la CIG au commerce des services sociaux, d'éducation et de santé, lorsque ceux-ci risquent de perturber gravement l'organisation de ces services au niveau national et de porter atteinte à la compétence des Etats membres pour la fourniture de ces services. Par ailleurs, le Conseil doit aussi statuer à l'unanimité en ce qui concerne les accords dans le domaine des services en général et des aspects de la propriété intellectuelle, lorsqu'ils comprennent des dispositions pour lesquelles l'unanimité est requise pour l'adoption de règles internes.

révision, au même titre que les Etats membres ou la Commission. Mais aussi l'institutionnalisation de la Convention comme instance de préparation de la révision. Il s'agit là de la reconnaissance du rôle absolument décisif de la Convention dans l'élaboration de la Constitution et des limites inhérentes à la méthode intergouvernementale. Le Parlement européen, qui a été le premier à proposer le recours à la méthode de la Convention ne peut que se réjouir de cette modification, laquelle contribuera à la transparence et à la démocratisation de la procédure de révision, ainsi qu'à lui assurer une efficacité accrue.

Particulièrement positif est aussi le fait que l'approbation du Parlement européen est exigée pour que le Conseil puisse décider de ne pas convoquer une Convention, dans les cas où l'ampleur des modifications proposées ne le justifie pas.

(2) Malheureusement, la Conférence intergouvernementale n'est pas allée aussi loin que le Parlement européen le souhaitait en ce qui concerne la simplification de la procédure de révision. En effet, le texte prévoit une procédure simplifiée de révision du contenu des dispositions du Titre relatif aux actions et politiques internes de l'Union - à condition que cette révision n'accroisse pas les compétences attribuées à l'Union - mais cette simplification consiste simplement à permettre au Conseil européen de se passer de la Convention (sans avoir besoin de l'approbation du Parlement européen) et garde de toute façon l'exigence d'unanimité et de ratification par tous les Etats membres.

(3) Ainsi, la révision de la Constitution continuera d'exiger, dans tous les cas, l'unanimité et la ratification par tous les Etats membres. Alors que des propositions, ayant recueilli un large appui de la part du Parlement européen et des Parlements nationaux, auraient permis de rendre un peu plus souple cette exigence en ce qui concerne la révision des dispositions de la Partie III (assez détaillées et dont la nature constitutionnelle est souvent douteuse), toujours en respectant le principe essentiel que tout accroissement supplémentaire des compétences de l'Union exigerait l'unanimité des Etats membres.

(4) Par contre, le Parlement européen ne peut que se féliciter du maintien des "passerelles" proposées par la Convention pour le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée du Conseil ou de la procédure législative spéciale à la procédure législative ordinaire. Le fait qu'une telle décision ne peut être prise par le Conseil européen qu'à l'unanimité, avec l'approbation du Parlement européen et seulement si aucun Parlement national ne s'y oppose dans un délai de six mois constitue une garantie suffisante du point de vue du respect des droits de chaque Etat membre et de la transparence et légitimation démocratique de la décision.

(5) Un autre aspect positif du nouveau texte constitutionnel concerne les améliorations introduites en matière de coopérations renforcées, dont l'importance pourra s'amplifier à l'avenir compte tenu de l'augmentation substantielle du nombre des Etats membres. Tout en préservant les conditions nécessaires pour garantir la cohésion de l'ensemble de l'Union et son unité institutionnelle, la Constitution élargit le champ des coopérations renforcées (elles peuvent s'appliquer à tous les domaines non couverts par les compétences exclusives de l'Union, alors qu'actuellement le domaine de la défense en est exclu) et facilite leur lancement: elles doivent réunir au

moins 1/3 des Etats membres et le Conseil prend une décision à la majorité qualifiée, sauf en matière de Politique Étrangère et de Sécurité Commune, où l'unanimité reste requise. L'exigence de l'approbation du Parlement européen (sauf dans le domaine de la Politique Étrangère et de Sécurité Commune) renforce aussi la légitimation démocratique de la décision de lancement d'une coopération renforcée.

(6) Enfin, le fait que la Conférence intergouvernementale ait réussi à maintenir une disposition "passerelle" vers la majorité qualifiée ou la procédure législative ordinaire à l'intérieur des coopérations renforcées, comme la Convention l'avait proposée, est également positif.

(7) Le retrait volontaire de l'Union: pour la première fois dans les traités constitutifs des Communautés européennes, puis de l'Union, qui - à l'exception du premier, instituant la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier - étaient expressément conclus pour une durée illimitée, mais sans qu'une procédure de dénonciation collective ou de la part d'un seul Etat membre ne soit prévue, la Constitution introduit à son article I-60 un mécanisme de "retrait volontaire de l'Union". Certes, en l'absence d'une disposition particulière, le droit international des traités autorisait déjà en toute hypothèse une telle possibilité. Mais son insertion désormais explicite dans le texte même de la Constitution, outre qu'il arrête des modalités précises pour gérer une telle éventualité, est également un signal clair et fort qu'aucun Etat membre n'est contraint de continuer à participer à l'aventure commune, si son peuple ne le désire plus. Ceci démontre, ensemble avec les dispositions relatives aux coopérations renforcées et structurées, que l'adhésion à l'Union et au développement de ses politiques est un acte librement choisi et assis sur un réel engagement politique.

11. Les modalités d'entrée en vigueur de la Constitution

11.1. Il convient d'abord de rappeler que la Conférence intergouvernementale a été convoquée sur la base de l'article 48 du traité sur l'Union européenne, qui dispose que, quelle que soit l'ampleur des modifications qu'elle propose aux traités existants (y compris le cas échéant leur abrogation - ce que prévoit l'article IV-437 du projet de Constitution), celles-ci n'entreront en vigueur qu'après avoir été ratifiées par tous les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

11.2. Dès lors ce que la Constitution prévoit à son article IV-447 ne peut valoir que pour l'avenir. Cet article dispose que si, à l'issue d'un délai de deux ans de toute procédure de ratification d'une modification ultérieure du traité l'établissant, il reste encore un cinquième des Etats membres n'ayant pas achevé cette procédure ou ayant rencontré des difficultés à l'occasion de son déroulement (ce qui inclut l'hypothèse d'un rejet par un ou plusieurs d'entre eux), le Conseil européen se saisira de la question.

11.3. S'agissant de la ratification du présent traité originel, la CIG a adopté une déclaration de nature politique qui sera inscrite à son Acte final et qui reprend en substance des termes similaires à ceux de l'article IV-447 précité.

11.4. Bien sûr, dans le passé, le Conseil européen s'est naturellement saisi de la question lorsque les procédures de ratification des traités antérieurs ont connu des problèmes dans

certains Etats membres. Mais, en insérant une telle disposition - suivant en cela les propositions de la Convention - la CIG a voulu donner un signal politique selon lequel il est difficilement acceptable qu'une petite minorité des Etats membres empêche les autres d'avancer, compte tenu par ailleurs des autres modalités de la Constitution, qui prévoient notamment la possibilité d'un retrait volontaire de l'Union et aménagent la possibilité de recourir à des coopérations renforcées et ou structurées, auxquelles tous les Etats membres ne sont pas tenus de participer. Une telle situation devrait amener à des négociations pour trouver une solution permettant de tenir compte non seulement de la situation de l'Etat membre qui n'est pas en condition de ratifier la Constitution, mais également et surtout de celle des Etats membres qui l'acceptent.

III. Évaluation d'ensemble/recommandation d'approbation de la Constitution

1. Au vu de l'analyse qui précède, le jugement d'ensemble du Parlement européen sur les résultats de la CIG conclue en juin 2004 ne peut être que résolument positif, en ce qu'ils reflètent un niveau d'ambition que nombreux doutaient de pouvoir atteindre dans le contexte géopolitique au travers duquel s'est déroulé tout l'exercice depuis la Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union en décembre 2001[28].

2. Le traité constitutionnel a été rédigé par la Convention dans des conditions jusqu'alors inédites de participation et de transparence. Ensuite, les chefs d'État ou de gouvernement ont approuvé le texte qui sera soumis à ratification dans tous les États membres. Le document qui en résulte est le fruit d'un compromis où sont intervenus différents acteurs: les gouvernements et les parlements nationaux, en tant que dépositaires de la légitimité nationale, le Parlement européen et la Commission, au nom des institutions européennes, les citoyens, soit à titre individuel, soit par l'intermédiaire d'organisations de la société civile. Compromis ne signifie toutefois pas accord a minima, bien au contraire. En dépit des carences signalées *supra*, ces dispositions reflètent une grande ambition, ce qui paraissait utopique au vu du contexte politique dans lequel se sont déroulés les travaux, à partir de leur lancement par la Déclaration de Laeken en décembre 2001.

La consolidation des fondements constitutionnels de l'Union et de son cadre institutionnel, ainsi que la rationalisation et simplification de ses instruments sont en mesure de s'inscrire enfin dans la durée, après deux décennies de réformes permanentes.

La stabilité et la sécurité qui caractérisent tout texte constitutionnel sont complétées par les dispositions qui organisent à la fois l'évolution du processus décisionnel et autorisent le recours à des coopérations renforcées et/ou structurées garantissant la flexibilité nécessaire pour permettre une adaptation du fonctionnement de l'Union aux défis auxquels elle sera confrontée dans les années à venir.

Mais ce qu'il faut surtout souligner, c'est que la Constitution introduit plus de démocratie dans l'Union européenne, favorise une plus grande efficacité dans la prise de décision, garantit une meilleure clarification, gage d'une meilleure compréhension de qui fait quoi dans l'Union ainsi que du niveau de responsabilité qui incombe d'une part à l'Union et de l'autre aux États

[28] Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Laeken des 14 et 15.12.2001 (doc. Conseil : SN 300/1/01 REV1)

membres. Lors de la conférence de presse qui a suivi la clôture de la Convention, le Président Giscard d'Estaing a affirmé que le Parlement européen était le grand gagnant de la Convention. Les rapporteurs estiment que les véritables triomphateurs sont les citoyens parce que cette Constitution représente la plus grande avancée depuis les traités de Rome de 1957, parce qu'elle consolide nos valeurs et nos principes en un projet stimulant de vie en commun, parce qu'elle constitue la meilleure réponse pour affronter ensemble les défis actuels.

3. Dès lors il appartient au Parlement européen d'être à l'avant-garde dans la promotion et la défense de la Constitution et de contribuer à susciter et entretenir la volonté politique nécessaire à sa pleine mise en œuvre. Ce rôle doit déjà pouvoir s'exprimer au travers d'une participation active aux débats qui accompagneront le processus de ratification.