

europa L'Europe
Europe
europa

Constitution pour l'Europe

Mode d'emploi



Constitution pour l'Europe

Mode d'emploi

Première partie

Pourquoi un nouveau traité? 3

Deuxième partie

Une Constitution pour l'Europe 11

Troisième partie

L'Europe au service des citoyens 35

Première partie



Pourquoi un nouveau traité ?

Vingt-huit mois de débats et de négociations se sont conclus le 18 juin 2004 par l'accord des chefs d'État ou de gouvernement des pays membres de l'Union européenne sur le projet d'un « traité établissant une Constitution pour l'Europe ».

Les mutations de l'Europe

► Les élargissements

Au fil des élargissements, dans un processus inédit d'unification pacifique, la construction européenne s'est rapprochée de l'objectif que s'étaient fixé ses initiateurs : « une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe ». L'Union européenne s'étend désormais sur un espace géographique unifié, dans un ensemble cohérent, forte d'ambitions, de valeurs, de règles et d'institutions communes.

Six États composent la Communauté à la signature du traité de Rome, le 25 mars 1957 : l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas.

Depuis lors, l'Europe communautaire a connu plusieurs élargissements qui sont autant de preuves du succès et de l'attraction du projet politique européen :

1973 : adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni,

1981 : adhésion de la Grèce,

1986 : adhésion de l'Espagne et du Portugal,

1995 : adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède,

2004 : adhésion de Chypre, de l'Estonie, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Lituanie, de Malte, de la Pologne, de la République slovaque, de la République tchèque et de la Slovénie.

L'Europe change : le fonctionnement, les règles et le rôle même de l'Union européenne doivent évoluer parallèlement. Les besoins et les attentes des citoyens évoluent également, tournés aujourd'hui vers davantage de sécurité, plus de croissance, d'emplois et de cohésion sociale.

Cette mutation exige une méthode et une organisation différentes de l'approche suivie depuis presque cinquante ans, lorsque six pays signaient l'acte fondateur du traité de Rome en 1957.

Le traité établissant une Constitution pour l'Europe entend répondre à cette exigence. Il illustre ainsi la capacité de changement et d'adaptation qui n'a cessé de caractériser la construction européenne.

► Une construction de droit appelée à s'adapter

Durant la précédente décennie, l'Union européenne a dû adapter ses institutions aux élargissements successifs. Or, le traité d'Amsterdam puis celui de Nice n'ont pas apporté tous les aménagements nécessaires. C'est pourquoi le Conseil européen de Nice adopte en décembre 2000 une « Déclaration sur l'avenir de l'Union » qui propose de poursuivre la réforme institutionnelle au-delà des résultats obtenus pendant la Conférence intergouvernementale de 2000.

Plusieurs traités sont venus modifier l'architecture institutionnelle et/ou le champ des compétences attribuées à l'Europe communautaire, complétant ainsi le traité instituant la Communauté économique européenne de 1957. Les principaux sont :

→ **l'acte unique européen (AUE)**, signé en 1986, est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987. Il a apporté les adaptations nécessaires à l'achèvement du marché intérieur, en établissant les principes de la liberté de circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux ;

→ **le traité sur l'Union européenne (TUE)**, signé à Maastricht le 7 février 1992, est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993. En ajoutant au système « communautaire » existant de nouvelles formes de coopération entre les gouvernements des États membres, en matière de Politique étrangère et de défense et en matière de Justice et Affaires intérieures, le traité de Maastricht a créé l'Union européenne, reposant sur trois piliers. Ce traité met également en place l'Union économique et monétaire (UEM) avec une monnaie unique (l'euro) ;

→ **le traité d'Amsterdam**, signé le 2 octobre 1997, est entré en vigueur le 1^{er} mai 1999. Il modifie le traité de 1992, notamment dans la perspective des futurs

élargissements. Il élargit la procédure de codécision et les domaines pour lesquels le Conseil décide à la majorité qualifiée. Il introduit une clause de flexibilité qui permet, sous conditions, d'instaurer des coopérations renforcées entre certains États membres ;

→ **le traité de Nice**, signé le 26 février 2001, est entré en vigueur le 1^{er} février 2003. Ce traité ouvre la voie à la réforme institutionnelle nécessaire à l'élargissement de l'Union européenne aux pays candidats de l'est et du sud de l'Europe. Il introduit plusieurs changements nécessaires, mais insuffisants : limitation de la taille et de la composition de la Commission, extension du vote à la majorité qualifiée, nouvelle pondération des voix au sein du Conseil.

Comment la Constitution européenne a-t-elle été négociée ?

Un cadre original et démocratique : la Convention sur l'avenir de l'Union

Une méthode inédite a présidé à l'élaboration de la Constitution pour l'Europe.

► **Le mandat de Laeken**

Réuni à Laeken en décembre 2001, le Conseil européen adopte une nouvelle « Déclaration sur l'avenir de l'Union européenne » qui appelle l'Union à devenir plus démocratique, plus transparente, plus efficace et à ouvrir la voie vers une

Constitution pour l'Europe. À cette fin, le Conseil européen convoque une « Convention » rassemblant les parties prenantes au débat sur l'avenir de l'Union. Il s'agit de préparer de façon large et transparente une future Conférence intergouvernementale de révision des traités, en abordant quatre questions fondamentales : la répartition des compétences entre l'Union et les États membres, l'organisation institutionnelle, la cohérence et l'efficacité de l'action extérieure, la légitimité de l'Union.

Si la méthode de la Convention avait permis l'élaboration de la Charte des Droits fondamentaux en 2000, c'est en revanche la première fois qu'elle est suivie pour la révision des traités, jusqu'alors préparée par des représentants des États.

► Les travaux de la Convention européenne

La Convention européenne conduit ses travaux du 28 février 2002 au 10 juillet 2003, sous la présidence de M. Valéry Giscard d'Estaing. Elle offre un cadre de réflexion et de débat démocratique et transparent :

- elle réunit quelque cent cinq « conventionnels » : les représentants des gouvernements des vingt-huit États membres ou candidats, cinquante-six parlementaires nationaux, seize députés européens, deux membres de la Commission, des représentants de l'ensemble des organismes consultatifs de l'Union et de la société civile ;
- les réunions sont ouvertes et l'ensemble des documents produits ou soumis à la Convention sont mis à la disposition du grand public, notamment sur internet.

En juin 2003, la Convention approuve par consensus un projet de traité constitutionnel que le Conseil européen de Thessalonique accueille comme « une bonne base de départ pour la conférence intergouvernementale », appelée à négocier formellement la révision des textes, conformément aux règles existantes des traités.

La conférence intergouvernementale

Ouverte à Rome le 4 octobre 2003, la conférence intergouvernementale est conduite au niveau des chefs d'État ou de gouvernement et à celui des ministres des Affaires étrangères. Dès avant leur entrée dans l'Union le 1^{er} mai 2004, les dix pays adhérents y participent sur un pied d'égalité avec les États membres.

Après huit mois de négociations, marqués notamment par l'échec du Conseil européen de décembre 2003, la conférence achève ses travaux en constatant, sous l'impulsion de la présidence irlandaise, l'accord des gouvernements des vingt-cinq États membres, lors du Conseil européen de Bruxelles des 17 et 18 juin 2004.

Jusqu'à l'ultime moment, la négociation s'est poursuivie sur un nombre très limité de points, essentiellement de nature institutionnelle : la majorité qualifiée, son mode de calcul et son champ d'application ; la composition de la Commission européenne.

En pratique cependant, le texte agréé en juin 2004 est aux 9/10^{èmes} celui de la Convention.

La France dans la négociation

Le président de la République fut parmi les tout premiers, dans un discours prononcé le 27 juin 2000 devant le Bundestag allemand, à évoquer l'idée d'une Constitution européenne.

La France a pris une part importante dans la négociation.

→ **Dans le cadre de la Convention**, les représentants français, seuls ou conjointement avec d'autres membres de la Convention, ont soumis de nombreuses contributions qui ont significativement marqué et inspiré le cours des débats sur les thèmes suivants : les parlements nationaux (mai 2002), l'Europe sociale (octobre 2002), Justice et Affaires intérieures (novembre 2002, avec l'Allemagne), la Politique étrangère et de sécurité commune (novembre 2002, avec l'Allemagne), la gouvernance économique (décembre 2002, avec l'Allemagne), la place de la culture (décembre 2002), l'architecture institutionnelle (janvier 2003, avec l'Allemagne), les services d'intérêt général (janvier 2003, avec la Belgique), la coopération policière (mars 2003, avec l'Espagne), les dispositions financières (avril 2003), le sport (en janvier 2003, avec plusieurs autres conventionnels), le rôle de la Commission (avril 2003, avec les Pays-Bas).

→ **Dans le cadre de la Conférence intergouvernementale**, la France s'est attachée à préserver les avancées enregistrées par la Convention (notamment en matière institutionnelle, de diversité culturelle, de services publics comme sur les volets extérieurs et de défense). Elle a parallèlement obtenu plusieurs améliorations sur des points importants pour elle : en matière de santé publique ; pour la prise en compte des objectifs sociaux dans l'ensemble des politiques de l'Union ; sur le rôle des partenaires sociaux et l'inscription dans la Constitution européenne du sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi ; sur le renforcement de la capacité de décision pour les États membres de la zone euro ; sur le rééquilibrage des pouvoirs respectifs du Parlement européen et du Conseil dans l'approbation du budget...

Après l'accord des chefs d'État ou de gouvernement en juin 2004

D La signature du traité, le 29 octobre à Rome

La Constitution européenne a été signée par les chefs d'État ou de gouvernement le 29 octobre 2004 à Rome, à l'endroit même où fut signé le traité fondateur de 1957.

D La ratification et l'entrée en vigueur

Il est prévu que le traité constitutionnel entre en vigueur le 1^{er} novembre 2006, à la condition que tous les États membres l'aient ratifié. Il appartient en effet à chaque État de procéder à la ratification du texte, conformément à ses propres règles constitutionnelles nationales, en recourant tantôt à la voie parlementaire, tantôt au référendum.

C'est ainsi que, lors de son intervention pour la Fête nationale le 14 juillet 2004, le président de la République a annoncé son intention de soumettre au référendum la ratification de la Constitution européenne dans le cours de l'année 2005. À cette heure, plusieurs autres partenaires ont décidé ou envisagent de consulter directement leurs citoyens : la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque et le Royaume-Uni.

L'absence de ratification par l'un au moins des États membres aurait pour effet d'interdire l'entrée en vigueur du traité. Dans cette hypothèse, il est seulement prévu que, si deux ans après la signature du traité constitutionnel, les quatre cinquièmes des États membres l'ont ratifié mais que d'autres États membres rencontrent des difficultés pour procéder à la ratification, le Conseil européen « se saisit de la question ».

Deuxième partie



Une Constitution pour l'Europe

Constitution ou nouveau traité?

La Constitution pour l'Europe reste juridiquement un traité international signé entre États souverains. L'utilisation du terme de « Constitution » n'a ainsi ni pour objet ni pour effet de créer un État européen qui se substituerait aux États membres dans l'ordre juridique international.

La Constitution européenne ne remplace donc pas les Constitutions nationales qui continuent et continueront à l'avenir de régir l'organisation des pouvoirs publics dans chacun des pays membres. Au demeurant, la Constitution européenne précise que l'Union respecte l'identité nationale des États membres, « inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles ».

En revanche, le choix de se référer à une « Constitution » illustre le caractère fondateur que revêt le texte, ainsi que l'ambition politique qui a animé ses négociateurs : celle de bâtir

une « maison commune » reposant sur des valeurs et des règles partagées. Plusieurs éléments y concourent en effet : l'énoncé des valeurs qui fondent l'Union, la reprise de la Charte des Droits fondamentaux, la définition des conditions d'appartenance à l'Union, l'énumération des symboles de l'Union...

Les symboles de l'Union

→ **Le drapeau de l'Union.** Il représente un cercle de douze étoiles d'or sur fond bleu. Ce drapeau a été adopté en 1985 par les chefs d'État et de gouvernement de l'UE comme l'emblème officiel de ce qui était alors les Communautés européennes.

→ **L'hymne de l'Union.** Il est tiré du dernier mouvement de la neuvième symphonie de Ludwig van Beethoven et met en musique l'Ode à la joie écrite en 1785 par l'écrivain allemand Friedrich von Schiller. Les chefs d'État et de gouvernement en ont fait l'hymne officiel des Communautés en 1985.

→ **La devise de l'Union :** « Unie dans la diversité ».

→ **La monnaie de l'Union :** l'euro.

→ **La journée de l'Europe :** elle commémore le 9 mai 1950, date à laquelle Robert Schuman, ministre français des Affaires étrangères, a présenté sa proposition d'organisation politique de l'Europe (dite « déclaration Schuman »).

Quelle Europe?

La Constitution pour l'Europe a l'ambition de clarifier, dans un texte unique, les règles qui commandent l'Union. Au fil du temps et des traités successifs, ces règles sont en effet devenues complexes. Elles ont considérablement perdu en lisibilité au point de paraître parfois incompréhensibles aux non-spécialistes.

Un cadre juridique unique et simplifié

Depuis 1957, fonctionnent trois communautés :
– la Communauté économique européenne (CEE),
– la Communauté du charbon et de l'acier (CECA),
– la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom).
Ces communautés disposent des mêmes institutions depuis 1965. En 1992, le traité de Maastricht y a superposé une « Union européenne ».

Celle-ci forme au total une architecture complexe, dans laquelle coexistent trois « piliers » : la Communauté européenne à proprement parler (premier pilier), la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC – deuxième pilier), la coopération en matière de Justice et Affaires intérieures (JAI – troisième pilier). Dotés des mêmes institutions (« le cadre institutionnel unique »), ces piliers obéissent cependant à des règles spécifiques, sinon distinctes.

La Constitution européenne fusionne le traité sur l'Union européenne et le traité sur la Communauté européenne : **un texte unique se substitue ainsi à l'ensemble des traités antérieurs**. Seul le traité établissant la Communauté européenne de l'énergie atomique (« Euratom ») subsiste en dehors du champ du traité constitutionnel.

La Communauté européenne disparaît de même que l'organisation en « piliers ». Seule demeure l'Union européenne,

dotée d'une personnalité juridique qui lui permettra en particulier de conclure des accords internationaux en son nom propre.

L'architecture générale de la Constitution pour l'Europe

La Constitution est introduite par un préambule qui mentionne les références fondamentales de l'Union et se réfère « aux héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe ».

La Constitution européenne est composée de 448 articles répartis en quatre parties :

- la **partie I** comporte les dispositions essentielles, relatives aux objectifs, aux compétences, aux institutions, aux instruments et procédures, aux coopérations renforcées, à la vie démocratique, aux finances, à l'environnement proche de l'Union et à l'appartenance à l'Union ;
- la **partie II** reprend la Charte des Droits fondamentaux ;
- la **partie III** vise les politiques internes et externes conduites par l'Union ainsi que le détail des dispositions relatives au fonctionnement des Institutions ;
- la **partie IV** correspond aux dispositions générales et finales, dont les règles de révision.

Le texte est complété par deux annexes et trente-six protocoles, qui font partie intégrante de la Constitution européenne. S'y ajoutent enfin des déclarations adoptées par la Conférence intergouvernementale, mais qui ne font pas partie du traité constitutionnel.

Les valeurs de l'Union

La Constitution européenne fonde une communauté de valeurs. La construction politique européenne repose en effet sur le partage de valeurs communes, qui sont désormais clairement énoncées dans la Constitution européenne :

« L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ».

Le respect de ces valeurs **conditionne l'adhésion et l'appartenance à l'Union.**

Aujourd'hui, le traité précise que tout État européen peut demander à devenir membre de l'Union s'il respecte les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'état de droit. Dans le cadre de la Constitution européenne, l'adhésion est ouverte aux États européens qui non seulement respectent un nombre plus important de valeurs communes, mais s'engagent également à les promouvoir.

Ces exigences trouvent un prolongement dans la faculté ouverte au Conseil européen de suspendre certains droits résultant de l'appartenance à l'Union, dès lors qu'existerait un risque clair de violation grave des valeurs communes par un État membre.

S'agissant de l'appartenance à l'Union, un **droit de retrait** sur une base volontaire est accordé à tout État membre, conformément à ses règles constitutionnelles. Il s'agit d'une innovation introduite par la Constitution européenne. En l'état actuel des traités, un État membre n'aurait en effet le droit de se retirer que si tous les autres États membres y consentaient.

La Charte des Droits fondamentaux

La Charte des Droits fondamentaux, élaborée en 2000 et « proclamée » lors du Conseil européen de Nice en décembre de la même année, ne faisait jusqu'ici pas partie des traités. Elle est désormais pleinement intégrée à la Constitution européenne.

Cette Charte constitue aujourd'hui un catalogue complet et étendu de droits :

- des droits civils et politiques proprement dits, qui reprennent pour l'essentiel les droits inscrits dans la Convention européenne du Conseil de l'Europe des droits de l'homme, conclue en 1950 dans le cadre du Conseil de l'Europe, et s'inspirent des traditions constitutionnelles communes aux États membres et/ou de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes ;
- des droits liés à la citoyenneté européenne, reconnus par les traités depuis Maastricht ;
- des droits sociaux inspirés de la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe : droit de travailler, égalité entre hommes et femmes, droits des personnes âgées, droits sociaux des travailleurs, principe d'accès aux services publics...
- des droits « de nouvelle génération » liés en particulier à la bioéthique, à la protection des données personnelles, à la protection de l'environnement, des consommateurs...

Incluse dans le corps de la Constitution européenne, la Charte acquiert une valeur juridiquement contraignante qu'elle ne revêtait pas auparavant. Ainsi, les droits qui y sont énumérés pourront-ils désormais être invoqués en justice à l'encontre des actes des institutions communautaires, ainsi qu'à l'encontre des actes adoptés par les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union.

La citoyenneté européenne

Le traité de Maastricht avait consacré la notion de « citoyenneté européenne ». La Constitution européenne rassemble les droits qui s'y attachent, aujourd'hui éparpillés dans les traités :

- droit de libre circulation et de libre séjour ;
- droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales ;
- droit de bénéficier de la protection diplomatique et consulaire ;
- droit de pétition devant le Parlement européen et de s'adresser au médiateur européen ;
- droit d'écrire aux institutions et aux organes consultatifs dans une des langues de la Constitution européenne et de recevoir une réponse dans la même langue.

Par ailleurs, la Constitution européenne définit un droit d'initiative citoyenne qui permettra à un million de citoyens de l'Union, issus d'un nombre significatif d'États membres, d'inviter la Commission à soumettre une proposition législative.

La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.

Les objectifs de l'Union

La Constitution européenne énonce les principaux objectifs qui justifient que des compétences soient octroyées à l'Union. L'affirmation de ces objectifs n'est donc pas de nature déclaratoire, mais renvoie précisément à la mise en œuvre de politiques par l'Union.

À cet égard, la Constitution européenne ajoute de nouveaux objectifs, dans les domaines de la **solidarité et de la protection des droits de l'homme** (par exemple l'objectif de lutte contre l'exclusion sociale et les discriminations ainsi que

de promotion de la justice sociale, de la solidarité entre générations et de la protection des droits des enfants), de la **culture** (par exemple, la diversité culturelle et linguistique de l'Union, la sauvegarde et le développement du patrimoine culturel européen), de la **régulation mondiale** (développement durable de la planète, solidarité et respect mutuel entre les peuples, commerce libre et équitable, élimination de la pauvreté, protection des droits des enfants, strict respect et développement du droit international).

Un cadre institutionnel plus efficace

► **Des institutions renforcées**

La Constitution européenne **clarifie** le rôle respectif des institutions de l'Union. Elle vise ainsi à rendre leur **fonctionnement plus efficace**.

► **Le Parlement européen**

Composé de représentants des citoyens, le Parlement européen exerce des fonctions législative et budgétaire, ainsi que de contrôle politique.

Le Parlement européen représente les citoyens des États membres, il est un des éléments de la légitimité de l'Union. Son rôle et sa place se trouvent significativement renforcés par la Constitution européenne :

- au titre de la procédure législative dans laquelle le Parlement européen décide conjointement avec le Conseil des ministres, son pouvoir de législateur est étendu à quelque trente-quatre nouveaux domaines d'action, notamment en matière de marché intérieur et de « Justice et Affaires

intérieures ». Ainsi, la part des textes à l'adoption desquels le Parlement est associé passe-t-elle de 75 % à 95 % ;

- le Parlement obtient une égalité de droit avec le Conseil pour l'adoption de l'ensemble du budget européen. Aujourd'hui, le Conseil dispose du dernier mot sur certaines catégories de dépenses (dites obligatoires). Par ailleurs, le Parlement obtient le droit d'approbation sur le cadre financier (la programmation pluriannuelle des finances européennes) ;

- le Parlement européen élit le président de la Commission qui sera proposé par le Conseil sur la base des résultats des élections européennes.

Avant les prochaines élections de 2009, il appartiendra au Conseil européen de répartir les sièges entre les États membres, sur la base d'un effectif total plafonné à sept cent cinquante membres, avec un seuil minimal de six sièges et un seuil maximal de quatre-vingt seize sièges. Aujourd'hui, Malte, État le moins peuplé, compte cinq sièges tandis que l'Allemagne, État le plus peuplé, en compte quatre-vingt-dix-neuf. Dans ce cadre, le nombre de sièges attribués à la France, fixé aujourd'hui à soixante-dix-huit, sera relevé.

► Le Conseil européen

Le Conseil européen devient avec la Constitution européenne une institution à part entière. Composé des chefs d'État ou de gouvernement, il donne les impulsions nécessaires au développement de l'Union et définit les orientations et les priorités politiques générales.

En vue de donner davantage de continuité et de cohérence aux travaux, la Constitution européenne met fin au système actuel de présidence semestrielle tournante. Elle dote ainsi le Conseil européen, comme le Parlement européen et la Commission, d'un président stable, élu à la majorité qualifiée

par le Conseil européen pour deux ans et demi renouvelables une fois. Il s'agit d'une des principales innovations institutionnelles.

Ce président anime les travaux du Conseil européen, veille à sa cohésion et facilite le consensus entre ses membres. Avec le ministre européen des Affaires étrangères, il assure la représentation de l'Union à l'extérieur.

La proposition d'une présidence stable du Conseil européen figurait parmi les propositions franco-allemandes de janvier 2002 sur l'architecture institutionnelle de l'Union. En particulier, la France qui, en 1974, avait été à l'origine de la création du Conseil européen, a considéré que dans une Europe élargie, un Conseil européen plus nombreux et plus hétérogène, confronté à des problèmes toujours plus complexes, avait besoin d'un président disponible, impartial et légitime, visible et reconnu.

■ Le Conseil des ministres

Composé d'un représentant de chaque État membre au niveau ministériel, le Conseil des ministres exerce les fonctions législative et budgétaire, ainsi que celles de définition et de coordination des politiques.

Aujourd'hui, les formations du Conseil (au nombre de neuf) sont chacune présidées par un membre du pays exerçant la présidence semestrielle. Dans une Union à vingt-cinq, la succession semestrielle de pays différents (la « présidence tournante ») perd de sa pertinence : un même pays assume la présidence tous les douze ans et demi. Elle ne permet plus d'assurer la cohérence et la continuité des travaux.

Pour cette raison, la Constitution européenne introduit plusieurs modifications :

- le principe d'une présidence par « équipe » de trois pays pour une période de dix-huit mois doit permettre d'assurer une gestion coordonnée et programmée des travaux du Conseil ;
- un Conseil chargé des « Affaires générales » assure la cohérence des travaux des autres formations et prépare les réunions du Conseil européen ;
- une formation « Affaires étrangères » est consacrée. Elle est présidée par le ministre des Affaires étrangères de l'Union européenne.

Au titre de la vie démocratique, la Constitution européenne impose la transparence des travaux du Conseil lorsque ce dernier délibère sur une loi européenne : ceci permettra une réelle information et plus de participation de la société civile.

► La Commission

La Commission européenne promeut l'intérêt général de l'Union et prend les initiatives appropriées à cette fin. Elle propose les lois, assure la mise en œuvre des politiques communes, exécute le budget et les programmes communautaires. De façon générale, la Commission veille à la bonne application du traité.

Aujourd'hui, il est prévu que « la Commission comprenne un national de chaque État » jusqu'à ce que l'Union compte 27 membres. À l'adhésion du 27^e État, « le nombre des membres de la Commission est inférieur au nombre d'États membres. Les membres de la Commission sont choisis sur la base d'une rotation égalitaire ».

À compter de 2014, la taille de la Commission sera réduite à un nombre correspondant aux deux tiers des États membres (soit 18 membres dans une Union à 27). Les membres seront

choisis selon un système de rotation égale entre les États. Cette limitation des effectifs préservera la collégialité (la gestion collective des travaux au sein du collège des commissaires) garante de l'efficacité de la prise de décision.

Des compétences mieux définies et mises en œuvre

Trois principes commandent l'exercice par l'Union des compétences qui lui sont conférées :

- Un **principe d'attribution** : l'Union européenne ne peut intervenir que dans la limite de ses compétences et pour autant que celles-ci lui aient été attribuées. En d'autres termes, *toute compétence que la Constitution européenne n'attribue pas à l'Union appartient aux États membres.*

- Un **principe de subsidiarité** : l'Union européenne ne doit agir que lorsque son action s'avère nécessaire et apporte une valeur ajoutée à l'action des États membres.

- Un **principe de proportionnalité** : le contenu et la forme de l'action de l'Union ne doivent pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs fixés par le traité.

Le respect de ces trois principes peut être contrôlé par la Cour de Justice de l'Union européenne. De plus, un protocole introduit un mécanisme de contrôle du principe de subsidiarité, confié aux Parlements nationaux dans le cadre d'un « mécanisme d'alerte précoce » : si un tiers d'entre eux estime qu'une proposition n'est pas conforme au principe de subsidiarité, la Commission devra réexaminer sa proposition.

Le renforcement du rôle des Parlements nationaux

La Constitution européenne renforce l'association des Parlements nationaux aux travaux de l'Union, par le biais :

- d'une meilleure information (transmission directe des propositions législatives, saisine sur toute demande d'adhésion d'un État de révision du traité, possibilité de s'opposer à la mise en œuvre de la « clause passerelle »),
- d'une capacité de contrôle (« mécanisme d'alerte précoce » ; participation aux mécanismes d'évaluation et association au contrôle politique d'Europol et à l'évaluation des activités d'Eurojust).

La Constitution européenne clarifie le champ des compétences attribuées à l'Union :

- les compétences **exclusives** de l'Union. Cette dernière agit seule, au nom de l'ensemble des États membres ;
- les compétences **partagées**. Les États membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne ou a cessé de l'exercer ;
- les compétences **d'appui**, de coordination ou de complément. L'Union peut prendre des actions accessoires pour assister les États, sans se substituer à eux. Ces compétences d'appui ne conduisent pas à l'harmonisation du droit applicable à la matière concernée.

Une répartition plus claire des compétences

| Compétences exclusives | Compétences partagées | Compétences d'appui |
|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - union douanière - établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur - conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche - politique commerciale commune - politique monétaire pour les États membres dont la monnaie est l'euro (BCE) | <ul style="list-style-type: none"> - marché intérieur - certains aspects de la politique sociale - cohésion économique, sociale et territoriale - agriculture et pêche, à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer - environnement - protection des consommateurs - transports - réseaux transeuropéens - énergie - espace de liberté, de sécurité et de justice - certains aspects des enjeux communs de sécurité en matière de santé publique - certaines compétences dans les domaines de la recherche, du développement technologique et de l'espace - certaines compétences dans les domaines de la coopération au développement et de l'aide humanitaire | <ul style="list-style-type: none"> - protection et amélioration de la santé humaine - industrie - culture - tourisme - éducation, jeunesse, sport et formation professionnelle - protection civile - coopération administrative |

Par ailleurs, l'Union dispose également d'une compétence en matière de coordination des politiques économiques et de l'emploi et de Politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Contrairement à ce qui était résulté des traités précédents, la Constitution européenne ne procède pas à une extension majeure des compétences conférées à l'Union. Ainsi la partie III, relative aux politiques, constitue-t-elle pour l'essentiel une codification et une mise en ordre des dispositions existantes, sans modification de fond. Pour autant, la Constitution européenne confère à l'Union quelques compétences nouvelles, partagées ou d'appui, dans les domaines suivants : espace, propriété intellectuelle, énergie, sport, coopération administrative, protection civile, tourisme.

La préservation de l'exception culturelle dans la politique commerciale commune

Compétence exclusive de l'Union, la politique commerciale commune est décidée à la majorité qualifiée. Pour autant, la négociation a permis, comme la France le souhaitait, de préserver l'unanimité pour la négociation et la conclusion d'accords dans le domaine du commerce des services culturels et audiovisuels, lorsque ces accords risquent de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique de l'Union.

Des instruments rationalisés

Pour mettre en œuvre les compétences qui lui sont confiées, l'Union peut aujourd'hui adopter une quinzaine de types d'actes juridiques différents : les règlements, directives, décisions de portée individuelle, recommandations et avis sont les plus connus. Certains sont définis par les traités, d'autres

ont découlé de la pratique. Aujourd'hui, le deuxième (PESC) et le troisième (JAI) piliers disposent également d'instruments qui leur sont propres.

La Constitution européenne réduit à six le nombre de ces instruments juridiques. Elle introduit une distinction entre :

- des **actes législatifs** adoptés généralement conjointement par le Parlement européen et le Conseil :

- la loi européenne, directement applicable et obligatoire dans tous ses éléments ;

- la loi-cadre européenne, qui lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales le choix des moyens ;

- et des actes **non-législatifs** adoptés par le Conseil européen, le Conseil, la Commission, ou dans certains cas, par d'autres institutions :

- le règlement européen, acte de nature réglementaire de portée générale ;

- la décision européenne qui peut avoir une portée individuelle, ou générale ;

- la recommandation et l'avis ; ces deux derniers actes sont non contraignants, n'emportent pas d'effets de droit, mais expriment un point de vue.

Une capacité de décision et d'action améliorée

■ **L'extension du champ de la majorité qualifiée**

Avec la Constitution européenne, le vote à la majorité qualifiée devient la règle générale pour l'adoption des actes par le Conseil des ministres. L'unanimité demeure dans des cas explicitement précisés par la Constitution européenne.

Ce faisant, quelque vingt-cinq nouveaux domaines passent de l'unanimité à la majorité qualifiée. Cette extension porte sur des sujets de préoccupation importants pour les citoyens, en particulier les questions relatives au droit pénal, à la politique d'asile et d'immigration, à la coopération judiciaire, à certains aspects de la politique sociale ou à la culture.

Par ailleurs, le Conseil dispose de la faculté de décider de sa propre initiative, et à l'unanimité, de passer à la majorité qualifiée (mécanisme dit des « clauses passerelles »). Cette faculté permet une plus grande souplesse dans la révision du mode de décision dans certains domaines.

► **Le calcul de la majorité qualifiée**

Il a constitué l'un des points les plus difficiles de la négociation. Il renvoie en effet à la question sensible du poids relatif de chaque État dans le processus de décision et partant, à sa capacité d'influer sur la décision finale.

Jusqu'à maintenant, la majorité qualifiée est définie selon un système de pondération des voix : à chaque État membre est attribué un certain nombre de voix, en fonction de son poids démographique, économique... La Constitution européenne y substitue, à partir du 1^{er} novembre 2009, un système plus transparent, plus objectif et plus démocratique fondé sur une double majorité des États et de la population.

Ce système renforce la capacité de décision du Conseil. Il permet également de prendre en compte d'une façon plus équitable le poids relatif des grands États membres comme la France.

Le système de vote à la majorité qualifiée

Une décision sera réputée adoptée au sein du Conseil si elle réunit l'accord d'au moins 55 % des États de l'Union (soit 15 États membres dans une union à 27) représentant au moins 65 % de la population de l'Union.

Il faut qu'au moins quatre États membres s'opposent à une décision pour empêcher son adoption. À défaut, la décision est considérée comme adoptée.

À titre transitoire jusqu'en 2014, il a été prévu que le Conseil, même s'il constate qu'une majorité qualifiée existe en faveur d'un texte, s'engagerait à poursuivre pendant un délai raisonnable les négociations pour tenter d'y rallier les États qui s'y opposeraient sans être suffisamment nombreux ou peuplés pour constituer une minorité de blocage en vertu du nouveau système. Pour autant, le Conseil peut à tout moment décider de passer au vote.

■ Les coopérations renforcées

Avec les « coopérations renforcées », le traité d'Amsterdam avait établi un mécanisme permettant à un nombre limité d'États membres, désireux d'aller de l'avant, de poursuivre l'approfondissement de la construction européenne, dans le respect du cadre institutionnel de l'Union. Ce mécanisme ne concernait cependant pas la défense. Il était par ailleurs d'un maniement si complexe qu'il n'avait jamais été mis en œuvre.

La Constitution européenne étend la possibilité d'engager des coopérations renforcées à l'ensemble de l'action européenne et assouplit leurs règles de déclenchement. L'autorisation d'y procéder est accordée par une décision du Conseil qui statue à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen.

Une capacité d'action extérieure renforcée

Dans le domaine de l'action extérieure, la Constitution européenne apporte des innovations importantes qui favoriseront davantage de cohérence et une mobilisation plus efficace des moyens disponibles.

D Le ministre des Affaires étrangères de l'Union

La Constitution européenne crée une fonction de « ministre des Affaires étrangères de l'Union européenne ». Il s'agit d'un saut qualitatif majeur.

La création d'un ministre des Affaires étrangères de l'Union s'inscrit dans le prolongement de la fonction de « Haut représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune » (PESC), introduite par le traité d'Amsterdam à l'initiative de la France.

Le ministre des Affaires étrangères de l'Union européenne fusionnera les tâches qui sont actuellement exercées au Conseil par le Haut représentant et à la Commission par le commissaire en charge des relations extérieures. Il assumera ainsi une « double casquette », à la fois mandataire du Conseil pour la Politique étrangère et de sécurité commune et membre de la Commission dont il sera l'un des vice-présidents, chargé des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure.

Au titre de la PESC, le ministre des Affaires étrangères disposera d'un pouvoir de proposition et d'exécution des décisions. Il assurera la représentation extérieure de l'Union pour toutes les matières relevant de la PESC. Il assumera la responsabilité de la coordination des aspects civils et militaires de la

gestion des crises. C'est lui enfin qui présidera le Conseil des ministres des Affaires étrangères.

Dans l'exercice de ses fonctions, le ministre des Affaires étrangères de l'Union s'appuiera par ailleurs sur un service diplomatique européen qui mettra en commun des ressources aujourd'hui éclatées entre le Secrétariat général du Conseil, la Commission ainsi que les services diplomatiques des États membres.

Les chefs d'État ou de gouvernement sont convenus en juin 2004 que M. Javier Solana, aujourd'hui Haut représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune, serait, à l'entrée en vigueur de la Constitution européenne, le premier ministre des Affaires étrangères de l'Union.

■ La Politique de sécurité et de défense communes

La Constitution européenne apporte des modifications importantes en matière de sécurité et de défense, prenant ainsi acte des progrès réalisés en la matière par l'Union européenne depuis 1999.

Une clause de défense mutuelle et une clause de solidarité affirment, pour la première fois dans le cadre de l'Union européenne, le principe d'un devoir d'assistance mutuelle entre européens, y compris par des moyens militaires, face à tout type de menaces.

- Une clause de défense mutuelle s'inspire de l'article V du traité sur l'Union de l'Europe occidentale (UEO) et prévoit que, « au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies ».

- Une clause de solidarité prévoit par ailleurs que, dans les cas d'attaque terroriste ou de catastrophe naturelle ou d'origine humaine affectant un État membre, l'Union doit mobiliser

tous les instruments dont elle dispose, y compris les moyens militaires mis à sa disposition par les États membres, pour porter assistance à l'État victime ou pour prévenir la menace terroriste et protéger les institutions et la population de l'État menacé.

Dans ce cadre, la Constitution européenne étend également la gamme des missions qui peuvent être conduites au titre de la Politique de sécurité et de défense. Aujourd'hui, ces missions (dites de Petersberg) visent les opérations humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris le rétablissement de la paix. La Constitution européenne y ajoute une référence aux missions de désarmement, de conseil en matière militaire, de stabilisation à la fin des conflits, de lutte contre le terrorisme, y compris sur le territoire d'États tiers.

Sur le plan de la procédure, la Constitution européenne introduit plusieurs éléments de souplesse.

- Outre la procédure de coopération renforcée, la Constitution européenne prévoit un mécanisme de « coopération structurée permanente », ouverte aux États membres volontaires qui rempliront des critères plus élevés de capacités militaires et souscriront des engagements plus contraignants, de manière à pouvoir remplir les missions les plus exigeantes pour le compte de l'Union. Il s'agit d'un saut qualitatif important pour la construction d'une Europe politique et de défense.

- La Constitution européenne prévoit également qu'un groupe d'États membres puisse participer à des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies.

Une Agence européenne de l'armement est enfin créée afin de promouvoir le développement d'une politique européenne

de l'armement et de coordonner l'effort d'équipement des différentes armées nationales. Cette Agence a d'ores et déjà été créée, les traités actuels ne faisant pas obstacle à l'anticipation de cette mesure.

► **L'action humanitaire**

La Constitution européenne consacre un nouvel article relatif à l'action humanitaire, en ouvrant la possibilité de constituer un corps de volontaires européens d'aide humanitaire.

La révision du traité

- La Constitution européenne prévoit d'abord une procédure ordinaire de révision constitutionnelle, qui pérennise la méthode de la Convention: le président du Conseil européen est ainsi dans l'obligation de convoquer une Convention, chargée d'examiner les projets de révision et d'adopter par consensus une recommandation à une conférence intergouvernementale.

Le Parlement européen bénéficie d'un pouvoir d'initiative parallèle à celui des États et de la Commission pour proposer une révision. Par ailleurs, tous les projets de révision sont notifiés aux parlements nationaux.

- **Outre cette procédure ordinaire, la Constitution européenne introduit également deux procédures de révision simplifiée :**

- une « clause passerelle générale » permet au Conseil européen de décider, à l'unanimité, de faire passer un domaine déterminé de l'unanimité à la majorité qualifiée. S'y ajoutent plusieurs clauses passerelles relatives à certaines politiques sectorielles de l'Union (en matière sociale, dans le

domaine de l'environnement, du droit de la famille, des perspectives financières, de la Politique étrangère et de sécurité commune...);

– pour donner davantage de souplesse aux dispositions sur les politiques internes de l'Union (abordées dans la partie III du traité), sans convocation d'une Convention ni d'une CIG, le Conseil européen pourra adopter lui-même la révision, en statuant à l'unanimité. Une telle révision entrera en vigueur après avoir été approuvée par l'ensemble des États membres selon leurs règles nationales respectives.

Troisième partie



L'Europe au service des citoyens

La Constitution pour l'Europe n'est pas une fin en soi. Elle est, comme son nom l'indique, un instrument au service de l'Europe et des Européens.

La Constitution européenne s'applique au territoire de la République française. Dans le cas des départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane française, Martinique et Réunion), les actes de l'Union peuvent faire l'objet d'une adaptation, pour tenir compte de la situation économique et sociale particulière inhérente à leur statut de « régions ultra-périphériques » : il en va ainsi en matière commerciale, agricole ou dans le domaine des aides d'État. Par ailleurs, les pays et territoires d'outre-mer (Nouvelle-Calédonie et dépendances, Polynésie française, Terres australes et antarctiques, Wallis-et-Futuna, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon) bénéficient d'un régime spécial d'association qui a pour but de promouvoir leur développement économique et social.

La Constitution introduit à cet égard un mécanisme simplifié, qui permettra de faire passer un département ou un territoire de la catégorie de pays et territoires d'outre-mer à celle des régions ultra-périphériques ou l'inverse, avec les avantages qui s'attachent à un tel changement. Cette transformation pourrait notamment concerner la collectivité de Mayotte. Auparavant, une telle modification nécessitait une modification du traité lui-même.

La dimension sociale de l'Union

La Constitution européenne renforce la dimension sociale de l'Europe de façon importante en introduisant plusieurs innovations dans :

- les **valeurs de l'Union** : respect de la dignité humaine, de l'égalité, de la justice, de la solidarité et de l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- les **objectifs** : la promotion du bien-être des peuples de l'Union, le plein emploi et le progrès social, la lutte contre l'exclusion sociale et les discriminations, la protection sociale, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant ;
- la **promotion et la défense des droits sociaux**, tels qu'il sont inscrits dans la Charte des Droits fondamentaux.

La Constitution européenne introduit également des nouveautés dans les processus de décision et le contenu des politiques :

- Le rôle des partenaires sociaux dans la « vie démocratique de l'Union » est reconnu dans la Constitution européenne, de même que le sommet tripartite (Union, États membres, partenaires sociaux) pour la croissance et l'emploi dans le cadre du dialogue social européen.
- Une clause sociale générale est introduite, qui impose la prise en compte des « *exigences liées à la promotion d'un niveau*

d'emploi élevé, 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 » dans la définition et dans la mise en œuvre de l'ensemble des politiques de l'Union. Significativement, cette disposition est placée en tête de la partie III consacrée aux politiques de l'Union.

- Les services publics, « services d'intérêt économique général » (SIEG), sont dotés d'une base juridique spécifique, qui doit permettre de définir les principes et les conditions qui régissent l'accomplissement de ceux-ci. Il s'agit d'une avancée juridique importante pour la cohésion sociale et territoriale et la préservation du « modèle social européen ». Ce faisant, les États membres conserveront la compétence de « *fournir, de faire exécuter et de financer* » leurs services publics.

- Les compétences d'appui aux États dans le domaine social sont maintenues à la majorité qualifiée. Il en va ainsi de l'amélioration des conditions de travail, l'information et la consultation des travailleurs, l'intégration des personnes exclues du marché du travail, l'égalité des chances et de traitement entre les hommes et les femmes en matière d'emploi et de travail, la lutte contre l'exclusion sociale, la modernisation des systèmes de protection sociale...

- La Constitution européenne préserve également la possibilité pour le Conseil de décider à l'unanimité de passer à la majorité qualifiée dans un certain nombre de domaines, notamment : la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail, la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, y compris la cogestion... Dans tous les cas, le Conseil adopte des normes minimales mais n'interdit pas aux États membres qui le souhaitent d'adopter des règles nationales plus exigeantes.

- Une nouvelle base juridique est introduite qui permettra à l'Union d'intervenir dans le domaine de la santé publique.

La gouvernance économique

Le traité de Maastricht, en établissant l'Union économique et monétaire, avait ouvert la voie à la création de la monnaie unique. Depuis le 1^{er} janvier 2002, l'euro (€) a remplacé les devises nationales de douze pays de l'Union européenne : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Portugal. Ces États se réunissent au sein d'une structure informelle de coordination, l'Eurogroupe, créée en 1997. Mais les décisions concernant l'euro restent prises par l'ensemble du Conseil Ecofin où siègent également les États qui n'utilisent pas l'euro.

La Constitution européenne renforce la coordination des politiques économiques au sein de la « zone euro » et favorise l'émergence d'un véritable gouvernement économique de l'Europe :

- l'Eurogroupe est renforcé : son existence en tant qu'entité informelle est reconnue. Il est doté d'une présidence stable de deux ans et demi qui permettra d'assurer une représentation unifiée au sein des institutions et conférences financières internationales. Par anticipation du traité constitutionnel, les ministres des finances ont décidé en septembre 2004 de confier cette fonction à M. Jean-Claude Juncker, Premier ministre et ministre des Finances du Luxembourg ;

- le pouvoir autonome des douze États membres de la zone euro et leur capacité de décision sont renforcés. Ainsi, dorénavant, les seuls États de la zone euro voteront-ils les décisions qui les concernent en matière de coordination des politiques économiques et de déficit public excessif. Ils pourront également développer une coordination spécifique en matière budgétaire et de politique économique ;

- de même, l'entrée d'un nouvel État dans la zone euro, qui continuera d'être approuvée par l'ensemble des États

membres, le sera désormais après recommandation des États ayant adopté la monnaie unique.

Le développement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice

L'abolition des frontières intérieures, la liberté de circulation et d'installation des personnes dans l'ensemble de l'Union, constituent des acquis essentiels. Ces réalisations doivent avoir pour contrepartie une solidarité accrue entre les États membres pour renforcer ensemble le contrôle aux frontières extérieures de l'Union, rapprocher leurs politiques d'asile et d'immigration, coopérer enfin dans la lutte contre la criminalité transfrontalière.

Tel est l'enjeu de l'espace de liberté, de sécurité et de justice que l'Union s'attache à développer. Parmi les politiques dites internes, c'est précisément dans ces matières que la Constitution européenne apporte les aménagements les plus importants, du fait notamment de la suppression des piliers, de l'extension de la procédure législative ordinaire dans laquelle le Parlement européen est co-législateur et de la généralisation du vote à la majorité qualifiée, tout particulièrement en matière pénale.

Sur le fond, la Constitution européenne clarifie les objectifs des différentes politiques et en précise la définition :

► En matière d'asile et d'immigration

Depuis cinq ans, l'Union a progressé considérablement vers une politique commune d'asile : elle dispose aujourd'hui de règles minimales communes en matière de procédure d'asile, de statut et d'accueil des réfugiés. Dans le domaine de l'immigration, l'Union a su renforcer efficacement le contrôle de ses frontières extérieures, en créant, en particulier, un système d'information commun. Elle s'est également dotée d'une

politique commune de visas. De même, l'Union a défini des règles minimales communes à tous les États pour favoriser l'intégration des immigrés légaux (droit au regroupement familial, droits des résidents de longue durée).

Avec la Constitution européenne, les politiques en matière d'asile et d'immigration sont consacrées comme politiques communes de l'Union, régies par les principes de solidarité et de partage équitable des responsabilités entre États membres. La Constitution européenne crée ainsi les conditions d'une politique commune contre l'immigration illégale et les trafics, ainsi qu'en matière d'intégration des immigrés.

La Constitution européenne fixe également l'objectif d'un statut uniforme du droit d'asile en Europe, au-delà des règles minimales dont l'Union s'est dotée en la matière.

■ Dans le domaine de la coopération judiciaire en matière de justice civile

La mise en place d'une politique européenne en matière de justice, corollaire indispensable de la libre circulation, repose sur deux instruments : la reconnaissance par tous les États membres des décisions de justice rendues dans tel ou tel pays européen et un degré suffisant d'harmonisation du droit et d'entraide.

La Constitution européenne permet d'adopter à la majorité qualifiée les mesures :

- concernant la circulation et la reconnaissance dans tous les États membres des décisions de justice ;
- fixant des règles minimales d'accès à la justice et d'obtention des preuves ;
- définissant au niveau européen quel tribunal est compétent, quel droit s'applique lorsque une affaire concerne plusieurs États.

► Dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale

Depuis 5 ans, l'Union s'est fortement engagée dans la lutte contre la criminalité transfrontalière, avec des résultats concrets : création d'Eurojust, qui réunit des magistrats des 25 États membres pour coordonner les enquêtes et les poursuites ; renforcement d'Europol (système d'échange d'informations entre les polices des États membres) en matière de coopération policière ; création d'équipes communes d'enquête entre les policiers de divers États membres ; création en 2004 d'un mandat d'arrêt européen pour faciliter la remise des personnes recherchées entre États membres.

La Constitution européenne promeut le rapprochement des législations pénales, par l'adoption de règles de procédure pénale ainsi que de règles minimales définissant les infractions et les sanctions pour un certain nombre de crimes graves qui revêtent une dimension transfrontalière ou nécessitent une action menée en commun. Il s'agit d'une avancée importante au regard des textes existants.

La Constitution européenne étend la liste de ces crimes : terrorisme, traite des êtres humains et exploitation sexuelle des femmes et des enfants, trafic illicite de drogues, trafic illicite d'armes, blanchiment d'argent, corruption, contrefaçon de moyens de paiement, criminalité informatique et criminalité organisée. Cette liste peut être augmentée par une décision du Conseil.

Dorénavant, la Cour de Justice pourra pleinement contrôler et interpréter les actes législatifs relevant du domaine pénal, notamment au regard de la Charte des Droits fondamentaux.

La Constitution européenne prévoit également l'institution, par loi européenne adoptée à l'unanimité par le Conseil, d'un Parquet européen compétent pour combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Une clause « passerelle » prévoit la possibilité d'étendre les 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 (et consultation de la Commission).

De façon générale, la Constitution permet la définition d'un mécanisme d'évaluation de la qualité des systèmes judiciaires, destiné à renforcer la confiance mutuelle entre juges nationaux appelés à coopérer plus étroitement. Désormais également, l'Union pourra soutenir la formation des magistrats et des personnels de justice.

L'Europe dans le monde

La Constitution européenne renforce substantiellement les moyens de l'Union dans les différents domaines de son action extérieure : institution d'un ministre des Affaires étrangères de l'Union, mise en commun de capacités d'action aujourd'hui éparpillées, développement de la politique de défense commune...

D'ores et déjà, l'Union européenne est un acteur international important et reconnu. Au-delà de son voisinage immédiat, l'action extérieure européenne se déploie aujourd'hui sur toutes les parties du monde : l'Afrique, l'Asie, l'Amérique latine, les pays méditerranéens... À cette fin, l'Union mobilise une large panoplie d'instruments : les relations contractuelles avec les pays tiers ou les organisations régionales ; le dialogue politique ; l'assistance financière ; la coopération au développement ; l'aide humanitaire ; la politique commerciale...

L'Union européenne promeut ainsi les valeurs qui fondent son identité :

- **La paix et la stabilité** : l'Union œuvre notamment à la stabilisation de son voisinage, contribue aux efforts de la communauté internationale pour relancer le processus de paix au Proche-Orient et s'implique concrètement dans la gestion des crises africaines.

- **La démocratie et la justice** : l'Union mène de nombreuses actions visant à consolider l'État de droit dans les jeunes démocraties ; elle contribue à l'organisation d'élections, comme en Afghanistan en octobre 2004 ; elle s'engage pour le respect des droits de l'homme sur tous les continents en demandant la libération des prisonniers politiques, en agissant contre la peine de mort, contre la torture et contre l'esclavage, en finançant également des programmes de lutte contre les discriminations raciales ou sexuelles.

- **La solidarité** : l'Union met en œuvre de nombreux programmes de coopération qui permettent de bâtir un monde plus juste et plus solidaire. Chaque mois, quelque 500 millions d'euros sont engagés au titre de l'assistance aux pays tiers.

- **L'égalité entre les femmes et les hommes** : l'Union promeut l'émancipation des femmes et l'égalité des sexes dans sa politique de développement avec les pays tiers.

En adoptant en décembre 2003 une stratégie de sécurité, l'Union a défini une approche qui lui permet de faire face aux nouvelles menaces que sont notamment le terrorisme ou la prolifération des armes de destruction massive.

Depuis quelques années, l'Union a également développé ses capacités d'intervention militaire ou civile dans la gestion des crises. C'est en particulier dans ce domaine que la Constitution européenne renforce encore la capacité d'intervention de l'Union européenne sur la scène internationale.

Dans le cadre de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), l'Union intervient aujourd'hui dans de

nombreuses crises, en déployant une gamme complète d'outils civils et militaires pour rétablir la sécurité puis soutenir la reconstruction de zones déchirées par la guerre.

Les opérations militaires de l'Union

Même s'il n'y a pas « d'armée européenne », l'Union intervient dans de nombreuses zones de tension avec des moyens militaires. Depuis 2001, elle a démontré sa capacité à agir sur le terrain en lançant des opérations de gestion de crise, y compris avec des moyens militaires, en ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM), en République démocratique du Congo et en Bosnie-Herzégovine.

L'Union a montré sa capacité d'intervention en assurant la relève de l'OTAN dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM). L'opération militaire CONCORDIA a été lancée en mars 2003. Elle s'est achevée en décembre 2003 et a permis la stabilisation de cette région aux portes de l'Europe. Cette opération s'est faite avec les moyens et capacités de l'OTAN. Une mission de police de l'Union européenne lui a succédé.

Pour répondre à une grave situation de crise humanitaire et à la demande du Secrétaire général des Nations unies, l'Union européenne a décidé, le 5 juin 2003, de lancer l'opération militaire ARTEMIS à Bunia, dans la région de l'Ituri, en République démocratique du Congo. Engagée très rapidement, cette force intérimaire d'urgence a permis de rétablir la sécurité à Bunia dans l'attente d'un renforcement de la force des Nations unies évitant ainsi une détérioration de la situation humanitaire.

Enfin l'Union prendra, début décembre, la relève de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine par le lancement de l'opération militaire ALTHEA. Cette opération de grande envergure (7 000 hommes) souligne l'engagement de

l'Union dans la région des Balkans. Elle complète d'autres actions déjà menées notamment dans le domaine de la lutte contre le crime organisé, la reconstruction de l'économie et de l'État de droit.

En contribuant à la paix et à la stabilité au-delà de ses frontières, l'Union accroît la sécurité en son sein.

Les membres français de la Convention

Un représentant de chaque gouvernement, deux représentants de chaque parlement national, seize députés européens, deux membres de la Commission (les commissaires Michel BARNIER et Antonio VITORINO), des représentants des organismes consultatifs de l'Union et de la société civile, ont composé la Convention européenne.

La France, pour sa part, était représentée par :

Gouvernement

- Membre
 - M. Dominique de VILLEPIN
(a remplacé M. Pierre MOSCOVICI en novembre 2002)
- Suppléant
 - Mme Pascale ANDRÉANI
(a remplacé M. Pierre VIMONT en août 2002)

Parlement national

- Membre
 - M. Pierre LEQUILLER
(a remplacé M. Alain BARRAU en juillet 2002)
- Suppléant
 - M. Jacques FLOCH
(a remplacé Mme Anne-Marie IDRAC en juillet 2002)
- Membre
 - M. Hubert HAENEL
- Suppléant
 - M. Robert BADINTER

Représentants du Parlement européen

- Membres
 - M. Alain LAMASSOURE
 - M. Olivier DUHAMEL
- Suppléants
 - Mme Pervenche BERÈS
 - M. William ABITBOL

Observateurs

- Comité des Régions
 - Mme Claude DU GRANRUT
- Comité Économique et Social
 - M. Roger BRIESCH

Sites utiles

Le texte du traité établissant une Constitution pour l'Europe est consultable en ligne sur le site du Conseil de l'Union européenne, à l'adresse suivante : www.consilium.eu.int.

Autres sources d'information

www.constitution-europeenne.fr : site d'information sur la Constitution européenne

www.diplomatie.gouv.fr : site du ministère des Affaires étrangères

www.europe.gouv.fr : site du ministère délégué aux Affaires européennes

www.info-europe.fr : site de « Sources d'Europe », centre d'information sur l'Europe

www.europa.eu.int : portail de l'Union européenne, (voir en particulier le site dédié au débat sur l'avenir de l'Europe, à l'adresse <http://europa.eu.int/futurum>)

<http://european-convention.eu.int> : site archivé de la Convention européenne

www.france.diplomatie.gouv.fr

© Direction de la communication et de l'information – 2004

Ce livret a pour objet de présenter et d'expliquer le contenu du traité établissant une *Constitution pour l'Europe*, signé à Rome le 29 octobre 2004.

