

La Constitution européenne
expliquée en 12 fiches

Février 2005

Sommaire

1. Une Constitution pour les citoyens européens

- Fiche 1 : Pourquoi une Constitution pour l'Europe ?
- Fiche 2 : Une Europe plus démocratique
- Fiche 3 : Les valeurs de l'Union
- Fiche 4 : Un cadre simplifié lisible
- Fiche 5 : La compatibilité de la Constitution française avec la Constitution européenne



2. Des institutions réformées

- Fiche 6 : Comment fonctionnera l'Union européenne avec la Constitution ?
- Fiche 7 : Une Europe plus efficace
- Fiche 8 : Qui fait quoi ? Le partage des compétences entre les Etats membres et l'Union européenne



3. Quelles politiques pour l'Union européenne?

- Fiche 9 : La Constitution et le domaine économique
- Fiche 10 : La Constitution et le domaine social
- Fiche 11 : La Constitution et la sécurité des citoyens
- Fiche 12 : Constitution et présence internationale de l'Europe



4. En savoir plus sur

- La Fondation Robert Schuman
- Les Publications de la Fondation sur la Constitution européenne



Pourquoi une Constitution pour l'Europe ?

1. Des Traités à une Constitution unique pour l'ensemble de l'Europe

→L'Europe s'est construite jusqu'ici grâce à une succession de traités, qui ont été négociés par les Etats. Cette méthode a produit des résultats positifs et a permis les avancées de la construction européenne depuis cinquante quatre ans.

→L'objectif de la Constitution est d'associer les citoyens à la poursuite de la construction européenne. Préparé pendant 18 mois par la Convention européenne sur l'Avenir de l'Europe, le texte de la Constitution a reçu le 18 juin 2004, à Bruxelles, l'accord des Chefs d'Etat et de gouvernement des vingt-cinq Etats membres.

→La Constitution européenne cherche à :

- substituer un système simplifié et clair à la complexité des procédures et des moyens d'action dont dispose l'Union européenne ;
- clarifier ce qui relève de l'Union européenne et des Etats et finalement à répondre à la question « Qui fait quoi ? » ;
- renforcer la capacité de décision des institutions dans une Union à vingt-cinq Etats membres tout en accroissant la légitimité démocratique des décisions en renforçant la représentation et en favorisant la participation des citoyens.

→D'une manière générale, la Constitution organise le fonctionnement des pouvoirs de l'Union ainsi que le partage des compétences entre celle-ci et les Etats qui en sont membres. Elle reconnaît aussi l'existence d'un ensemble de valeurs communes et de droits fondamentaux qui obtiennent une force juridique.

2. Qu'y a-t-il dans la Constitution ?

→La Constitution se compose de quatre parties :

- la première partie contient les objectifs de l'Union, ses compétences, ses procédures de décision, et ses moyens d'action, c'est-à-dire ses institutions ;
- la seconde partie est tout entière consacrée à la Charte des droits fondamentaux qui sont donc « constitutionnalisés » ce qui leur confère une force juridique qu'ils n'avaient pas jusque-là. Très concrètement, les juges nationaux et européens auront à interpréter ces droits et à garantir que les législations nationale et européenne les respectent ;
- la troisième partie traite des différentes politiques dont est en charge l'Union européenne ;
- enfin, la quatrième partie précise la manière dont la Constitution doit entrer en vigueur et les moyens pour la modifier.

→Pour entrer en vigueur, la Constitution doit être signée par l'ensemble des Etats membres puis ratifiée par tous. Les Etats membres pourront ratifier la Constitution soit par la voie parlementaire soit en consultant directement les citoyens par référendum comme ce sera le cas en France et dans une dizaine de pays européens à ce jour, ce qui donnera une légitimité démocratique plus importante encore à la Constitution européenne. En cas de vote négatif d'un ou plusieurs Etats membres, il est prévu que le Conseil européen se saisisse de la question.

Pour ce qui concerne la révision de la Constitution, le Parlement européen peut proposer des modifications et dispose à cet effet d'un pouvoir d'initiative analogue à celui des Etats et de la Commission ; pour la révision des politiques de l'Union, le Conseil européen peut décider à l'unanimité de faire passer à la majorité un domaine auquel s'applique la règle de l'unanimité.

3. La Constitution et le respect des Etats membres

→La Constitution précise que l'Union respecte l'identité des Etats membres. Si le droit adopté par l'Union dans les domaines que les Etats lui ont attribués, prime sur le droit des Etats membres, la Constitution européenne ne remplace pas les Constitutions nationales mais coexiste avec elles.

→La Constitution prévoit que tout Etat membre bénéficie d'un « droit de retrait volontaire » de l'Union européenne. Aujourd'hui, un Etat membre n'a le droit de quitter l'Union que si tous les autres Etats membres sont d'accord. La Constitution prévoit que tout Etat peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union.

→Les « coopérations renforcées » qui ont été créées par le traité d'Amsterdam (1997), permettent à des Etats d'aller de l'avant en utilisant le cadre institutionnel de l'Union pour la mise en œuvre des politiques conduites en commun. Par rapport au traité de Nice, la Constitution européenne confirme que ces « coopérations renforcées » s'appliquent à la politique étrangère et de sécurité commune et assouplit son fonctionnement. Elle étend son application à la politique de défense. Cela signifie que les Etats qui souhaitent aller de l'avant le pourront sans contraindre les autres, tout en leur laissant la possibilité de les rejoindre librement et volontairement.

Une Europe plus démocratique

1. « L'Union doit devenir plus démocratique, plus transparente et plus efficace »

→ L'exigence d'approfondissement démocratique de l'Union européenne était au cœur du mandat que les chefs d'Etat et de Gouvernement avaient assigné à la Convention sur l'avenir de l'Europe et à la Conférence intergouvernementale qui s'est conclue par un accord sur la Constitution au Conseil européen les 17 et 18 juin 2004.

→ La Constitution constitue une véritable avancée démocratique puisqu'elle implique, pour la première fois dans l'histoire de la construction européenne, que le fondement de la légitimité de l'Union européenne sera recherché dans le consentement des citoyens eux-mêmes. La Constitution conduit incontestablement à un renforcement de la légitimité démocratique de l'Union européenne.

2. La consécration des droits fondamentaux des citoyens européens

→ L'affirmation des valeurs de l'Union (respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, Etat de droit, non-discrimination) montre que les droits des citoyens sont mis en avant (comme les droits des personnes appartenant à des minorités ainsi que l'égalité entre les femmes et les hommes par exemple).

→ La Charte des droits fondamentaux est intégrée dans la Constitution, ce qui lui confère une force juridique contraignante dont elle ne disposait pas.

Sur ce point, la Constitution précise que l'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ce qui renforce là encore la protection des droits fondamentaux des citoyens européens.

3. L'amélioration de la représentation des citoyens

→ Le renforcement de la démocratie représentative constitue un élément central de la démocratisation de l'Union.

→ Les pouvoirs du Parlement européen sont étendus :

- En matière législative : le pouvoir du Parlement européen est étendu à une quarantaine de nouveaux domaines : le Parlement européen devient donc un véritable législateur aux côtés du Conseil des ministres qui représente les Etats membres de l'Union ; à titre d'exemple, le pouvoir de légiférer du Parlement européen s'étend au contrôle des personnes aux frontières, aux dispositions régissant l'accueil et le traitement des demandeurs d'asile, ainsi qu'à la lutte contre l'immigration clandestine.

Précisons aussi que les nouvelles compétences reconnues à l'Union font toutes l'objet d'une procédure de codécision et impliquent donc le Parlement européen ; au total, cela ajoute 8 nouveaux domaines où intervient le Parlement européen.

Focus ←

Avec la Constitution européenne, le Parlement européen pourra intervenir dans les huit nouveaux domaines suivants :

- le sport (programmes d'incitation et d'encouragement) ;
- la protection civile ;
- la propriété intellectuelle (qui concerne par exemple l'adoption du brevet communautaire) ;
- l'espace (programme de recherche et de coopération universitaire) ;
- la coopération administrative (programme de formation des fonctionnaires) ;
- les mesures nécessaires à l'usage de l'euro ;
- les sanctions financières contre des personnes ou des groupes criminels (gel des avoirs des groupes terroristes) ;
- et l'énergie (la sécurité de l'approvisionnement énergétique ou encore les programmes d'économie d'énergie).

- En matière budgétaire : le Parlement européen se voit reconnaître un droit de décision égal à celui du Conseil des ministres, notamment pour l'adoption de l'ensemble du budget annuel (alors que le Conseil a aujourd'hui le dernier mot sur les dépenses dites « obligatoires » qui représentent une large part du budget européen et qui comprend à titre d'exemple le budget agricole) ;
- En matière de contrôle politique : le Parlement européen élira le Président de la Commission qui sera proposé par le Conseil européen (qui réunit les Chefs d'Etat et de gouvernement), après s'être concerté préalablement avec le Parlement qui devra tenir compte des résultats des élections européennes et de la majorité sortie des urnes. Cela doit conduire à politiser les élections européennes et donc à donner du poids au vote des citoyens européens qui pourront dès lors influencer le cours de la vie politique européenne.

→ Avec la Constitution, le Parlement européen, qui est la seule institution communautaire à être élue au suffrage universel direct, voit donc ses pouvoirs et son poids politique au sein du « triangle institutionnel » (qui désigne la Commission, le Conseil des ministres et le Parlement européen) considérablement élargis.

4. L'assurance d'une plus large participation des citoyens

→ Afin de rapprocher les citoyens de la prise de décision en Europe, la Constitution introduit, de manière inédite, des éléments qui favorisent la participation des citoyens à la vie démocratique de l'Union.

→ Elle crée tout d'abord, un droit d'initiative populaire, selon lequel les citoyens européens pourront, sur pétition d'un million de signatures, demander à la Commission de proposer un projet de loi.

→ Elle reconnaît, ensuite, l'importance du dialogue entre les citoyens, les associations de la société civile et les institutions de l'Union, en particulier la Commission, renforçant ainsi la possibilité donnée aux organisations et aux associations de la société civile de prendre part aux décisions européennes. La transparence et la publicité des travaux du Conseil des ministres lorsque ce dernier délibère sur une loi européenne, telles qu'elles sont prévues dans la Constitution, doivent permettre une réelle information et faciliter la participation de la société civile.

→ En matière sociale, le dialogue est affirmé avec la reconnaissance de diverses possibilités de consultation, notamment le sommet social tripartite entre les partenaires sociaux européens et l'Union.

5. Donner plus de contenu à la citoyenneté européenne

→ Ces avancées donnent un contenu à la citoyenneté européenne qui « s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas ».

Avec la Constitution européenne, il s'agit d'une nouvelle étape dans la définition de la citoyenneté européenne, élément au centre de la formation d'une démocratie européenne.

La Constitution européenne établit en effet l'Union européenne, comme une union des citoyens et des Etats ; cette Union est ouverte à tous les Etats européens qui respectent ses valeurs et s'engagent à les promouvoir en commun. Cela signifie que la citoyenneté européenne se conçoit d'abord comme une adhésion à des valeurs communes.

→ Mais, au-delà de ces valeurs, la Constitution européenne enrichit également le contenu de la citoyenneté européenne en garantissant une meilleure représentation des citoyens européens et en créant de nouvelles possibilités de participation démocratique.

→ La Constitution précise ainsi les droits qui découlent de la citoyenneté de l'Union : libre circulation et libre séjour, droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales, le droit à la protection diplomatique et consulaire, le droit de pétition devant le Parlement européen ainsi que le droit de s'adresser au Médiateur et d'écrire aux institutions dans l'une des langues de l'Union et de recevoir une réponse dans la même langue.

→ Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive ; d'autres droits des citoyens de l'Union sont énumérés dans un titre spécifique de la Constitution consacré à « la vie démocratique de l'Union » ; il s'agit de la possibilité de faire connaître et d'échanger son opinion sur tous les domaines d'action de l'Union, du droit d'accès aux documents des institutions de l'Union.

Fiche 3

Les valeurs de l'Union

1. La sacralisation européenne de valeurs partagées

→La Constitution consacre les valeurs communes autour desquelles s'unissent les citoyens et les Etats de l'Union européenne. L'Europe a été conçue par les Pères fondateurs comme une véritable communauté de valeurs. A cet égard, la Constitution européenne, en tant que nouveau contrat social au niveau européen, consacre les valeurs communes autour desquelles se retrouvent les citoyens européens ; c'est un pacte qui unit les peuples et les citoyens d'Europe, trop longtemps divisés par les guerres et les expériences totalitaires.

→Le préambule de la Constitution rappelle que l'Union européenne développe « *les valeurs universelles que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la démocratie, l'égalité, la liberté et l'état de droit* ».

→La Constitution définit les valeurs fondamentales et les principes qui fondent l'identité de l'Union. Elle précise que « *l'Union est ouverte à tous les Etats européens qui respectent ses valeurs et qui s'engagent à les promouvoir en commun* ».

La Constitution affirme que l'Union se fonde sur les valeurs de : respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'Etat de droit, et de respect des droits de l'Homme, y compris les droits des personnes appartenant à des minorités.

La Constitution précise que « *ces valeurs sont communes aux Etats 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* ». Cela renvoie à un modèle de société propre à l'Europe.

→L'importance de ces valeurs se traduit dans le fait que leur respect constitue l'une des conditions essentielles de l'admission de nouveaux membres ; inversement, le non respect de ces valeurs par un Etat membre peut conduire à la suspension de ses droits d'appartenance à l'Union : cela signifie que les « valeurs » de l'Europe sont fondamentales et incontestables, qu'elles ont un contenu juridique clair ; ces valeurs sont donc plus que de simples normes éthiques purement déclaratoires; elles prennent aussi la forme d'obligations juridiques librement acceptées.

2. Les droits fondamentaux des citoyens

→Une Constitution, c'est d'abord une déclaration des droits : elle inclut la Charte des droits fondamentaux (partie II de la Constitution) qui a été adoptée en décembre 2000.

La Constitution transforme la Charte et lui donne une force juridique, puisque la Charte est invocable par le citoyen devant les tribunaux.

De ce point de vue, avec la Charte, l'Europe se dote d'un attribut essentiel à toute Constitution et l'intégration de la Charte en renforce le caractère constitutionnel.

→La Constitution conduit à une reconnaissance des valeurs de la Charte des droits fondamentaux :

- la dignité : selon laquelle par exemple « nul ne peut être condamné à la peine de mort, ni exécuté » ;
- les libertés : par exemple, la liberté de pensée, de conscience et de religion ;
- l'égalité : par exemple, la non discrimination, les diversités culturelle, religieuse et linguistique, l'égalité entre hommes et femmes ;
- la solidarité : par exemple, la protection en cas de licenciement injustifié et le droit à des conditions de travail justes et équitables ;
- la citoyenneté : par exemple, le droit de vote et de pétition ;

- la justice : par exemple, la présomption d'innocence et le droit de la défense.

→ Cela signifie que l'Europe n'est pas seulement un marché, ni un simple espace de circulation mais un espace de droits et de valeurs soucieux de protéger la dignité du citoyen et sa liberté, dans la continuité de ce qu'avait initié en 1950 la Convention européenne des droits de l'Homme du Conseil de l'Europe.

→ Avec la Charte, l'Union et ses Etats membres complètent leur dispositif de protection des droits de l'Homme : à côté des textes fondamentaux des Etats membres (comme en France la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 et le préambule de la Constitution de 1946) et de la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, établie dans le cadre du Conseil de l'Europe, l'intégration de la Charte constitue un complément important, l'Union devenant ainsi l'espace démocratique où les droits fondamentaux sont le mieux reconnus et le plus complètement garantis au monde.

→ Les valeurs communes aux Européens, et les droits fondamentaux qui y sont attachés, doivent être placés au cœur du modèle européen de société.

Fiche 4

Un cadre simplifié et lisible

1. Rapprocher l'Europe de ses citoyens

→ La Constitution européenne est née du souci de rapprocher l'Europe des citoyens. La simplification et la clarification de l'Union européenne sont les objectifs essentiels de la Constitution européenne. C'était là l'un des objectifs que les chefs d'Etat et de gouvernement réunis à Laeken (décembre 2001) avaient assigné à la Convention européenne chargée de préparer un projet de traité.

2. Une Constitution unique qui se substitue aux différents traités

→ L'Europe s'est construite, depuis cinquante quatre ans, sur des traités dont les empilements successifs ont eu pour effet de rendre l'Europe de moins en moins lisible et compréhensible pour les citoyens. La Constitution se substituera aux traités existants mais aussi à l'ensemble complexe des accords, conventions, déclarations et autres protocoles : le caractère unique de ce texte donne une unité d'ensemble à l'architecture de l'Union européenne qui devient plus compréhensible et donc plus démocratique.

→ Cette exigence se traduit encore par la création d'un « cadre institutionnel unique » qui s'appuie sur le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil des ministres, la Commission européenne – dont les fonctions ont été clarifiées, la Banque centrale européenne et, enfin, la Cour de justice.

→ L'effort, sans précédent, de rationalisation et de clarification s'accompagne de la suppression de l'organisation en trois piliers (la Communauté européenne ; la « politique étrangère et de sécurité commune » et le domaine « justice et affaires intérieures ») qui avait été créée par le Traité de Maastricht. Un terme sera ainsi mis à la coexistence des différentes politiques communautaires (qui concernent le premier domaine) et intergouvernementales (qui concernent les deux autres).

→ Enfin, l'octroi à l'Union européenne de la « personnalité juridique » permettra de mettre fin à la complexité d'une situation où l'Union n'était que la somme des Etats membres et des trois communautés européennes. L'Union devient un être de droit à part entière ce qui lui permettra, par exemple, de conclure des accords avec des organisations internationales.

3. Des moyens d'action simplifiés

→ La Constitution réduit le nombre des actes juridiques que l'Union peut adopter pour agir (6 au lieu de 15). Elle simplifie, parallèlement, le vocabulaire utilisé. Concrètement, la Constitution prévoit que l'Union pourra adopter des lois européennes et des lois-cadres européennes (qui remplacent les règlements et les directives). Cette clarification doit permettre de rendre le processus de décision plus compréhensible.

→ En ce qui concerne la simplification des procédures, pour l'adoption des lois européennes, la procédure législative ordinaire (la codécision entre le Parlement européen et le Conseil des ministres) devient la règle et généralise la procédure de prise de décision à la majorité qualifiée au Conseil des ministres.

4. Un partage des compétences clarifié

→ La Constitution donne enfin une définition claire des compétences de l'Union. Tout d'abord, elle fixe les principes régissant la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres :

- les compétences de l'Union sont celles que les Etats membres lui attribuent dans la Constitution (principe d'attribution). C'est à dire que toutes les autres compétences continuent d'appartenir aux Etats membres qui détiennent donc une compétence de droit commun ;
- l'Union agit dans les domaines où les Etats ont décidé de mettre en commun leur pouvoir, pour être plus efficace (principe de subsidiarité) dans le respect de ce qui est nécessaire (principe de proportionnalité).

→ Ensuite, elle opère une clarification des compétences de l'Union en distinguant :

- les compétences exclusives dans les domaines où l'Union légifère seule comme, par exemple, la politique monétaire des Etats de la zone euro, la politique commerciale commune et l'Union douanière. La liste des compétences exclusives est exhaustive ;
- les compétences partagées dans les domaines où l'Union et les Etats partagent le pouvoir de légiférer comme, par exemple, la sécurité intérieure et la justice ;
- enfin, les actions d'appui, de coordination ou de complément par lesquelles l'Union peut soutenir certaines politiques qui relèvent des Etats comme l'éducation dans sa dimension européenne, par exemple, les échanges universitaires et l'enseignement des langues de l'Union. Cette clarification du partage de compétences entre l'Union et les Etats membres est essentielle pour les citoyens qui peuvent désormais savoir « qui fait quoi ? ».

Fiche 5

La compatibilité entre la Constitution française et la Constitution européenne

1. Un préalable au référendum : la saisine du Conseil constitutionnel

→ Avant même que n'intervienne le référendum autorisant le Président de la République à ratifier la Constitution européenne (ou le lui interdisant), une première étape consiste en la saisine du Conseil constitutionnel, conformément à l'article 54 de la Constitution française.

→ Saisi en des termes très généraux par le Président de la République le jour même de la signature du traité (29 octobre 2004), le Conseil constitutionnel a dû identifier les points sur lesquels « *l'autorisation de ratifier ce traité (devait) être précédée d'une révision de la Constitution* ». Le juge constitutionnel a rendu sa décision le 19 novembre 2004.

2. Une conformité générale du texte européen avec la Constitution française

→ La décision rendue par le Conseil constitutionnel est relativement brève (43 considérants) au regard de l'ampleur du texte soumis à son analyse (448 articles, 36 protocoles, 2 annexes, 48 déclarations et 1 acte final).

→ D'après lui, la Constitution européenne n'est, ni par sa nature, ni par ses principes directeurs, en contradiction avec la Constitution française puisqu'il n'est que l'aboutissement d'une logique entamée en 1992 par le traité de Maastricht et à laquelle la France a constitutionnellement consenti par l'article 88-1 de sa Constitution qui dispose que « *La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont institués, d'exercer en commun certaines de leurs compétences* ».

→ Le principe de primauté du droit communautaire sur les ordres juridiques nationaux (article I-6) est jugé compatible avec la Constitution française dans la mesure où la Constitution européenne affirme, au titre des relations entre l'Union et les Etats membres, le principe du respect de « *l'égalité des Etats membres devant la Constitution, ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles*. »

→ De même, l'insertion dans la Constitution européenne d'une partie II reprenant la Charte des droits fondamentaux proclamée à Nice en décembre 2000, ne présente pas de difficulté constitutionnelle compte tenu du renvoi qu'elle opère à la Convention européenne des droits de l'homme et de l'état de la jurisprudence de Strasbourg.

3. La nécessité de réviser en raison des nouveaux transferts de compétence et de l'extension du rôle des parlements nationaux

→ En revanche, comme les trois traités qui l'ont précédé, le traité constitutionnel « *exige* » une révision de la Constitution dans la mesure où il transfère à l'Union européenne « *des compétences affectant les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale dans des domaines ou selon des modalités autres que ceux* » déjà visés par la Constitution.

→ Sont seules concernées « *les dispositions du traité relatives aux politiques et au fonctionnement de l'Union* ». Cependant, le Conseil reconnaît, implicitement, que le principe de subsidiarité énoncé par

l'article I-11 de la Constitution européenne constitue bien une garantie limitant le champ d'intervention des institutions européennes dans « *les domaines ne relevant pas de la compétence exclusive de l'Union* ».

→ Quatre catégories de dispositions modifiant la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres sont distinguées par le juge constitutionnel :

- les dispositions qui transfèrent à l'Union et font relever de la co-décision et de la majorité qualifiée au Conseil des ministres, des compétences inhérentes à l'exercice de la souveraineté nationale. Exemple : le contrôle aux frontières (article III-265), la coopération judiciaire en matière civile (article III-269), la création du Parquet européen (article III-274),...
- les dispositions concernant les modalités nouvelles d'exercice de compétences déjà transférées (passage de l'unanimité à la majorité qualifiée) ;
- les dispositions dont les modalités d'exercice seront modifiées en vertu d'une décision européenne ultérieure (clause passerelle) ;
- les procédures de révision simplifiée, dans la mesure où les modifications adoptées dans ce cadre ne seraient pas soumises à ratification.

→ La Constitution européenne reconnaît de nouvelles prérogatives aux parlements nationaux dans le processus législatif communautaire. En vertu de ces nouvelles compétences, ils pourront, tout d'abord, faire obstacle à une révision simplifiée menée dans le cadre de l'article IV-444 du traité constitutionnel, ensuite, veiller au respect du principe de subsidiarité par les institutions de l'Union et, enfin, initier un recours formé par un Etat membre pour violation du principe de subsidiarité. Résolument novatrices, ces stipulations ne peuvent prendre effet que si le constituant en prend acte et rendent donc nécessaire une révision de la Constitution (en particulier de son article 88-4).

Comment fonctionnera l'Union européenne avec la Constitution ?

1. La nécessité de rendre le fonctionnement de l'Union plus clair

→ L'une des avancées majeures de la Constitution européenne réside dans la clarification du fonctionnement de l'Union européenne. Le caractère complexe de la « machine communautaire » a été trop souvent à l'origine du désintérêt des citoyens pour les décisions prises par l'Europe, jugées trop lointaines. C'est pour rendre le système politique européen lisible par les citoyens que la Constitution précise le rôle et les fonctions de chacune des institutions.

2. La Commission européenne restreinte et plus légitime

→ La Commission européenne conserve un rôle central. Elle dispose du monopole de l'initiative des lois ce qui lui confère une influence politique importante.

→ La première Commission nommée après l'entrée en vigueur de la Constitution (2009-2014) comprendra un Commissaire issu de chaque Etat membre. Ensuite, le nombre de Commissaires correspondra aux deux tiers des Etats membres (soit 18 dans une Union composée de vingt-sept membres ce qui sera le cas après l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie). Les membres seront sélectionnés selon un système de rotation égale entre les Etats membres. Si le nouveau système représente une avancée, c'est que la réduction de la taille de la Commission permettra de parvenir plus facilement à des consensus.

→ Autre innovation importante : le Président de la Commission sera élu par le Parlement européen (sur proposition du Conseil européen après concertation avec le Parlement européen) en fonction du résultat des élections européennes. Cette avancée présente un double avantage : tout d'abord, elle donne au Président de la Commission une légitimité démocratique qu'il n'avait pas jusque-là, ce qui est important pour une institution souvent perçue comme étant « déconnectée » des citoyens ; ensuite, cela permettra une politisation des élections européennes et une implication plus grande des électeurs européens dont le vote pourra peser sur la vie politique européenne.

3. Un Président pour le Conseil européen

→ Actuellement, chaque Etat membre préside de manière semestrielle l'Union européenne par l'intermédiaire de son Chef d'Etat ou de gouvernement. Cette situation nuit à la stabilité des travaux du Conseil européen qui représente les Chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres de l'Union européenne et qui a pour rôle de définir les grandes orientations européennes.

→ L'innovation la plus importante réside dans la création d'un Président stable. Comme le Parlement européen et comme la Commission, le Conseil européen aura un président à plein temps (qui ne pourra pas exercer de mandat national). Il sera élu à la majorité (qualifiée) par le Conseil européen pour deux ans et demi renouvelables une fois.

→ Le président du Conseil européen donnera une voix et un visage à l'Union européenne en assurant la représentation de l'Union sur la scène internationale et présidera et coordonnera les travaux du Conseil européen.

4. Le Conseil des ministres

→Le Conseil des ministres des Etats membres de l'Union (qui comprend différentes formations en fonction des secteurs concernés comme l'économie et les finances, l'agriculture, etc.) a pour rôle principal de voter les lois européennes avec le Parlement européen.

→La première innovation réside dans le fait que le Conseil siège en public (ce qui n'est pas le cas actuellement) lorsqu'il délibère et vote, ce qui va dans le sens de la démocratisation de l'Union européenne. A côté des formations spécialisées du Conseil des ministres, la Constitution met l'accent sur :

- le « Conseil des affaires générales » qui « assure la cohérence des travaux des différentes formations du Conseil » ;
- et le « Conseil des affaires étrangères », présidé par le nouveau Ministre européen des affaires étrangères qui « élabore l'action extérieure de l'Union selon les lignes stratégiques fixées par le Conseil européen ».

→La seconde innovation réside dans le changement de la règle de vote. En effet, à la différence du Parlement européen, où l'on vote à la majorité simple, la règle de vote au Conseil prend en compte le poids respectif de chaque Etat de manière à ce que les lois votées reflètent à la fois la volonté de la majorité des citoyens européens mais aussi la réalité du poids des Etats membres de l'Union. C'est ce que l'on appelle la « majorité qualifiée ».

Focus ←

Jusqu'à maintenant, la majorité qualifiée est définie selon un système complexe de pondération des voix selon lequel les Etats membres bénéficient d'un certain nombre de voix, en fonction de leur poids démographique. La Constitution y substituera un système plus transparent et plus démocratique fondé sur une double majorité d'Etats et de population, selon lequel une loi sera adoptée au sein du Conseil si elle obtient au moins l'accord de 55% des Etats de l'Union (soit à 27, 15 Etats membres) représentant au moins 65% de la population de l'Union. Ce nouveau système est à la fois plus démocratique mais aussi plus efficace en comparaison du système inscrit dans le traité de Nice puisqu'il facilite la formation des majorités et donc la prise de décision, ce qui est essentiel dans une Union à vingt-cinq membres.

5. Un Ministre européen des affaires étrangères

→La Constitution crée un Ministre européen des Affaires étrangères. Il fusionnera les fonctions actuelles de Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (poste occupé aujourd'hui par Javier Solana) et de Commissaire européen chargé des relations extérieures (poste occupé actuellement par Chris Patten et, à partir du 1^{er} novembre 2004, par Madame Benita Ferrero-Waldner) ce qui donnera une cohérence et une unité plus grandes à l'action extérieure de l'Union européenne.

→Nommé par le Conseil européen et investi par le Parlement européen, il sera Vice-Président de la Commission européenne et présidera le Conseil des affaires étrangères du Conseil des ministres.

6. Le Parlement européen : une Institution renforcée

→La Constitution européenne accroit les pouvoirs du Parlement européen, à la fois en matière législative, budgétaire, mais aussi de contrôle politique, ce qui constitue une véritable avancée en matière de démocratisation de l'Union européenne.

→Du point de vue de sa composition, la Constitution répond à la revendication des petits pays d'être mieux représentés ce qui explique que le nombre minimum de parlementaires passe de 4 à 6. En contrepartie le nombre total de députés européens est plafonné à 750 et le nombre maximal de députés qu'un Etat pourra se voir attribuer est limité à 96. En application de ce nouveau système, l'Allemagne verra son nombre de sièges passé de 99 à 96, tandis qu'à titre de comparaison, le Royaume-Uni et la France conserveront le même nombre d'élus au Parlement européen.

→ Ces règles sont prévues pour entrer en vigueur lors du prochain renouvellement du Parlement européen, c'est à dire en 2009.

7. La Cour de justice

→ Cette institution est chargée du respect et de l'interprétation du droit de l'Union sur l'ensemble de son territoire et de régler les différends entre les Etats membres, mais aussi entre l'Union et les Etats membres ainsi qu'entre les institutions et entre les particuliers de l'Union européenne.

Une Europe plus efficace

1. Assurer un fonctionnement efficace de l'Union élargie

→ Avec l'adhésion de 10 nouveaux Etats membres depuis le 1^{er} mai 2004, il s'est agi pour la Constitution européenne de réussir là où le traité de Nice avait échoué : renforcer la capacité de l'Union élargie à prendre des décisions tout en garantissant la légitimité de ses décisions et actions, condition du rapprochement de l'Europe de ses citoyens.

2. Une Commission européenne resserrée et plus efficace

→ La Constitution européenne maintient la règle de la représentation égale des Etats jusqu'en 2014, afin de satisfaire la revendication des petits et des moyens pays qui souhaitent être représentés dans une institution très influente qui détient le monopole de proposer les lois européennes. Néanmoins, à partir de cette date, la Constitution prévoit une réduction de la taille de la Commission à 18 membres (représentant deux tiers des Etats puisque la Bulgarie et la Roumanie auront vraisemblablement adhéré à l'Union européenne à cette date).

→ Cela est de nature à éviter que la Commission ne devienne une institution « intergouvernementale » en charge de la seule défense des intérêts nationaux et à renouer avec le fonctionnement de la Commission comme « collège à responsabilité collective ». La réduction de la taille de la Commission facilitera la mise en forme de l'intérêt général européen.

3. Une prise de décision facilitée au sein du Conseil des ministres

→ Pour ce qui est de la règle de vote à la « majorité qualifiée » au Conseil des ministres, la Constitution constitue une avancée par rapport au traité de Nice : elle introduit la règle de la « double majorité » selon laquelle une décision sera prise si elle recueille au moins l'accord de 55% du nombre d'Etats représentant 65% de la population de l'Union. Cette nouvelle règle facilite la prise de décision tout en reconnaissant que l'Union européenne puise ses fondements à la source d'une double légitimité : celle des Etats et celle des citoyens.

→ Le renforcement de l'efficacité du dispositif décisionnel passe aussi par une extension du vote à la majorité (définie ci-dessus) à de nouveaux domaines qui concernent en particulier la coopération judiciaire en matière civile ainsi que les politiques d'asile et d'immigration, ce qui constitue une avancée au regard des nouveaux objectifs qui doivent être poursuivis et atteints pour que l'Europe devienne une Union politique, en particulier l'achèvement de l'espace intérieur européen, comme espace de libre circulation des citoyens européens dans l'Union.

→ La majorité se substitue à l'unanimité dans vingt-cinq domaines, portant sur des sujets importants au regard des exigences des citoyens : comme l'adoption de mesures concernant le contrôle aux frontières extérieures, l'asile ou l'immigration ; par exemple, les dispositions relatives à l'accueil et aux traitements des demandeurs d'asile, mais aussi, en matière sociale, au régime de sécurité sociale des travailleurs se déplaçant au sein de l'Union.

→ Pour certains domaines auxquels la règle de l'unanimité continue d'être appliquée, le Conseil des ministres peut décider, à l'unanimité, de passer à la majorité qualifiée ; c'est le mécanisme dit des « clauses passerelles ».

4. Vers une plus grande cohérence des travaux de l'Union

→Troisième élément important qui doit renforcer la capacité de décision de l'Union européenne : la création d'un Président du Conseil européen et d'un Ministre européen des Affaires étrangères.

→Un président stable et à plein temps du Conseil européen pour deux ans et demi, renouvelable une fois, élu par le Conseil européen à la majorité qualifiée, donnera plus de continuité et de cohérence aux travaux de cette institution. Il donnera un visage et une voix à l'Union. Le Ministre européen des Affaires étrangères, qui fusionnera les fonctions du Haut représentant pour la PESC et du commissaire chargé des relations extérieures, donnera une unité à la politique étrangère de l'Union. Nommé par le Conseil européen, il présidera le Conseil des ministres des Affaires étrangères et sera en même temps vice-Président de la Commission européenne.

Qui fait quoi ? Le partage des compétences entre les Etats membres et l'Union européenne

1. La clarification des compétences

→ La Constitution clarifie le partage des pouvoirs entre l'Union européenne et les Etats qui en sont membres. Elle apporte une réponse à la question « Qui fait quoi ? » dans l'Union européenne, ce qui est un élément déterminant de la démocratisation de l'Europe, dans la mesure où cela renforce la responsabilité des différents niveaux de pouvoir.

2. Les principes du partage des compétences

→ Le partage des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres est établi sur la base des trois principes suivants :

- l'Union dispose des compétences que les Etats lui attribuent dans la Constitution européenne ; toutes les autres compétences continuent d'appartenir aux Etats. Ce « principe d'attribution » garantit que l'Union ne puisse étendre ses compétences aux dépens de celles des Etats sans leur accord.
- l'Union agit dans les domaines où les Etats ont décidé de mettre en commun leur pouvoir, pour être plus efficace (principe de subsidiarité).
- l'Union ne peut prendre que des mesures qui se révèlent nécessaires pour atteindre les objectifs fixés (principe de proportionnalité).

→ Le non-respect de l'un de ces trois principes frappe la décision adoptée par l'Union d'illégalité. Elle pourra être contestée par les Etats membres et les citoyens devant la Cour de Justice de l'Union ; les juges communautaires annuleront la mesure prise par l'Union si l'illégalité est avérée. En cas de violation du principe de subsidiarité, les parlements nationaux peuvent demander, par le biais de leur Etat respectif, de saisir la Cour de Justice de l'Union.

3. Les différentes catégories de compétences de l'Union

→ La Constitution distingue trois grandes catégories de compétences :

- a. Les compétences exclusives de l'Union, qui sont énumérées limitativement :
 - les règles de fonctionnement du marché intérieur européen comme la concurrence ;
 - la politique monétaire et de change pour les Etats dont la monnaie est l'euro ;
 - la politique commerciale commune et l'union douanière ; ...
- b. Les compétences partagées entre l'Union et les Etats membres. Le principe est que les Etats peuvent encore exercer leur compétence dans ces domaines dans la mesure où l'Union n'y a pas exercé la sienne ou n'a pas renoncé à l'exercer :
 - l'environnement ;
 - a protection des consommateurs ;
 - les transports ; ...

Notons que les Etats coordonnent leurs politiques économiques et celles de l'emploi au sein de l'Union et que cette dernière se voit reconnaître une compétence en matière de politique étrangère et de sécurité commune.

- c. Enfin, les domaines où les Etats membres demeurent totalement compétents mais où l'Union peut mener des actions d'appui ou de coordination (excluant toute harmonisation) du point de vue de l'aspect européen de ces domaines :
- l'industrie ;
 - la culture ;
 - le tourisme ;
 - l'éducation pour les échanges universitaires et l'enseignement des langues, ...

4. Les nouvelles compétences de l'Union

→La Constitution n'octroie pas de nouvelle compétence exclusive à l'Union. Mais elle lui donne un certain nombre de compétences qui entrent dans les catégories des « compétences partagées » (comme l'espace et l'énergie) et dans celle des « actions d'appui, de coordination ou de complément » (comme la protection civile, la propriété intellectuelle, le tourisme, la coopération administrative et le sport). C'est la procédure législative ordinaire (codécision avec le Parlement et majorité qualifiée au Conseil des ministres) qui s'appliquera à ces domaines.

→A titre d'exemple, la Constitution facilite la politique de recherche et de développement technologique et ouvre les perspectives d'une véritable politique spatiale européenne, notamment à travers un programme spatial européen. Une telle disposition aurait facilité la création de l'agence chargée du programme Galileo, le " GPS européen ".

→La Constitution permet également à l'Union de légiférer afin d'harmoniser le fonctionnement du marché de l'énergie et la sécurité de l'approvisionnement énergétique de l'Union, et de promouvoir les économies d'énergie et le développement des énergies nouvelles et renouvelables. En matière de protection civile, l'Union pourra soutenir la coopération entre les États membres afin de renforcer l'efficacité des systèmes de prévention et de protection contre les catastrophes naturelles à l'intérieur de l'Union.

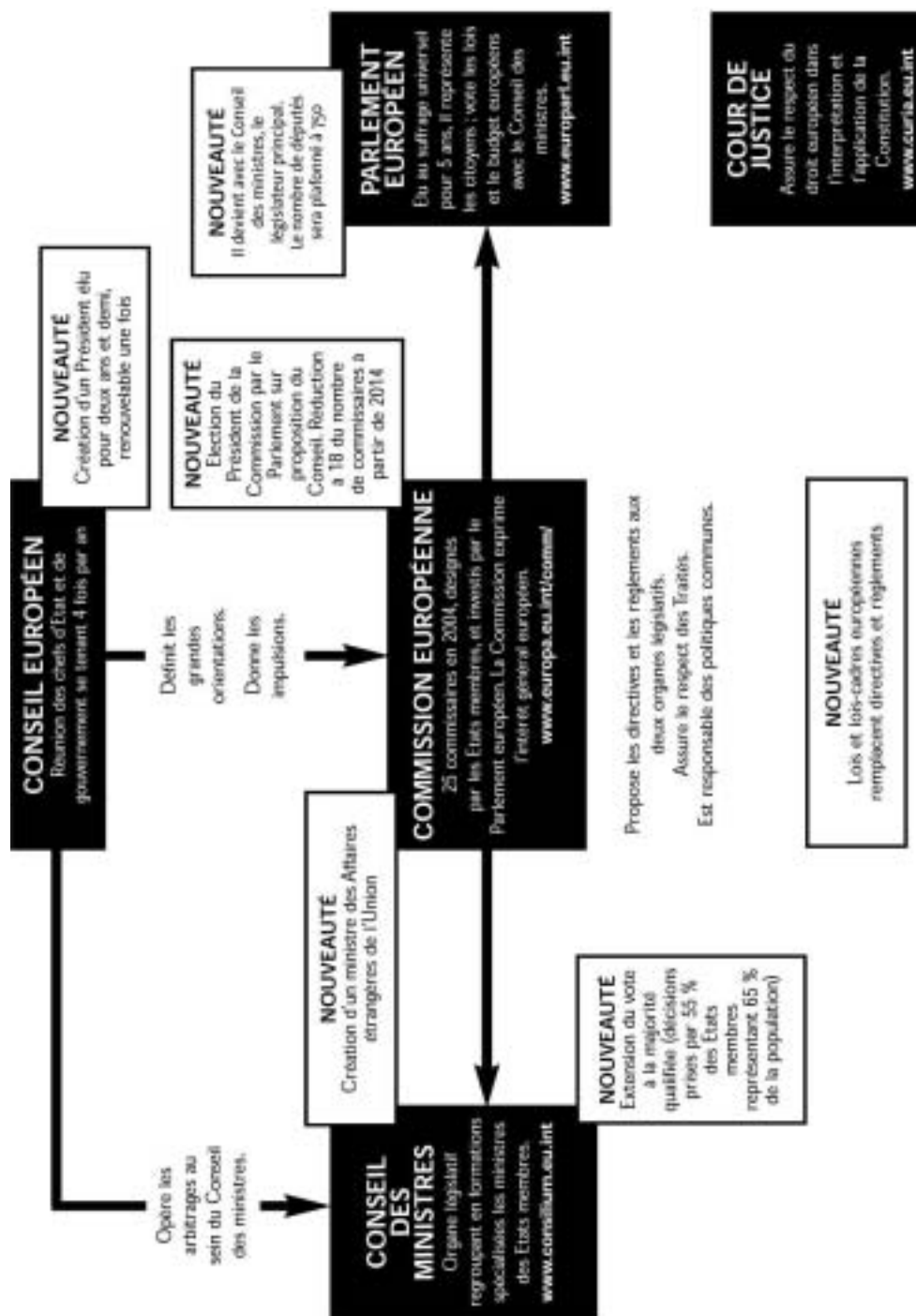
→La Constitution permet aussi à l'Union d'œuvrer en faveur du développement touristique. De manière générale, le tourisme constitue un secteur économique très important puisqu'il représente 5% du PIB de l'Union européenne et qu'il concerne près de 8 millions d'emplois. Compte tenu de son potentiel dans ce secteur économique, la France devrait être l'une des grandes bénéficiaires de ces nouvelles dispositions.

5. Les parlements nationaux désormais associés au contrôle du partage des compétences

→La Constitution affirme le rôle des parlements nationaux dans le contrôle du respect du partage des compétences entre l'Union et les Etats membres grâce à l'introduction d'un « mécanisme d'alerte précoce » qui permet à chaque parlement national d'indiquer les risques de violation du principe de subsidiarité par les institutions européennes. Au-delà d'un tiers (un quart dans le domaine « Justice et affaires intérieures ») d'avis négatifs de la part des parlements nationaux, la Commission doit revoir sa proposition.

→La Constitution prévoit la possibilité pour chaque Etat membre de transmettre à la Cour de justice des recours pour violation du principe de subsidiarité.

6. Le « triangle institutionnel » aujourd'hui et demain



La Constitution et le domaine économique

1. Vers un « gouvernement économique européen »

→Aujourd'hui, les Etats membres de l'Union qui ont adopté l'euro sont seuls compétents pour gérer leurs politiques économiques (budgétaires et fiscales). Tout au plus, sont-ils tenus de les coordonner avec les autres Etats membres et de veiller à respecter les règles du pacte de stabilité. En cas de non-respect de ces critères, des sanctions pécuniaires peuvent être prononcées à leur encontre par le Conseil des ministres.

→La Constitution n'a apporté que peu de modifications sur ce point. Les quelques changements sont cependant importants et consacrent l'idée de création d'un « gouvernement économique européen », à savoir une structuration claire des liens que les Etats membres ayant adopté l'euro en vue d'une coordination étroite des politiques économiques de ces Etats. Ces modifications consistent en particulier dans :

- la reconnaissance officielle de l'Eurogroupe, c'est à dire la réunion jusqu'ici informelle des Ministres de l'Economie et des Finances des Etats membres de la zone euro ;
- l'adoption de grandes orientations de politique économique (GOPE) concernant spécifiquement les Etats membres de la zone euro ;
- la possibilité pour ces mêmes Etats de présenter une recommandation au Conseil des ministres lorsque celui-ci examine la candidature d'un Etat membre souhaitant adopter l'euro. A défaut d'une telle recommandation, le Conseil ne pourra pas poursuivre la procédure d'examen de la candidature.

2. Le Pacte de stabilité et de croissance

→La Constitution confirme le rôle de gardienne des traités de la Commission en matière de contrôle du déficit public, dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. Elle lui reconnaît le pouvoir d'adresser des avis à l'Etat membre qui connaîtrait un déficit excessif.

→Par ailleurs, il est dorénavant prévu que la procédure de sanction soit adoptée par le Conseil des ministres, sur la base d'une proposition de la Commission (et non plus une simple recommandation comme c'est le cas actuellement). Cela implique que le Conseil des ministres ne pourra plus s'opposer à l'initiative de la Commission qu'à l'unanimité de ses membres (contre la majorité qualifiée aujourd'hui). Ces dispositions ont pour conséquence un rééquilibrage des pouvoirs en matière de contrôle du respect des règles du pacte de stabilité par les Etats.

3. Le budget européen

→ Tout d'abord, la Constitution européenne prévoit que le Parlement européen décidera dans ce domaine à égalité avec le Conseil des ministres, ce qui signifie que les Etats ne disposeront plus du dernier mot (comme c'est le cas à présent sur une partie importante du budget communautaire) et que les décisions qui seront prises dans le domaine budgétaire seront les résultats de compromis qui devront être négociés et où la capacité d'influence des Etats sera déterminante.

→ Ensuite, la règle de l'unanimité continuera de s'appliquer à la définition du budget pluriannuel. Cela signifie que chaque Etat membre continuera de disposer d'un droit de veto pour la définition et la fixation de sa contribution au financement et pour l'adoption du budget de l'Union européenne.

→ Il convient toutefois de noter l'existence d'une « clause passerelle » permettant le passage de la règle de l'unanimité à celle de la majorité, ce qui serait de nature à introduire davantage de souplesse dans la définition du budget européen.

La Constitution et le domaine social

1. Une prise en compte croissante des préoccupations sociales

→L'Union européenne s'est d'abord construite, pour des raisons historiques sur des fondements économiques, c'est-à-dire comme un marché commun puis unique de libre circulation des individus, des biens et des services, des entreprises et des capitaux. L'apport de la Constitution européenne, en comparaison des traités qui l'ont précédée, réside dans l'affirmation d'un modèle social européen.

→La Constitution renforce la dimension sociale de l'Europe en introduisant des nouveautés dans les valeurs et les objectifs, les droits, le contenu des politiques et les modalités de décision.

2. La dimension sociale des valeurs, des objectifs et des politiques de l'Union européenne

→La Constitution affirme que l'Union est fondée sur un certain nombre de valeurs et notamment sur l'égalité. Elle précise que ces valeurs sont communes aux Etats membres dont les sociétés sont toutes caractérisées en particulier par la non-discrimination, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes. Le respect de ces valeurs constitue une condition de l'adhésion et de l'appartenance à l'Union.

→L'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans la Constitution revêt aussi une forte dimension sociale, puisqu'elle comprend la « liberté professionnelle et le droit de travailler » ainsi que « le droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise », « le droit de négociation et d'actions collectives » ; « la protection en cas de licenciement injustifié » ; La valeur constitutionnelle de ces droits fondamentaux leur garantit une force juridique contraignante, puisque ces droits sociaux devront être garantis par les juges nationaux et communautaires.

→La Constitution européenne assigne, pour la première fois, de nouveaux objectifs sociaux à l'Union européenne : le plein emploi et le progrès social, la lutte contre l'exclusion sociale et les discriminations, la promotion de la justice, la solidarité entre les générations, la protection des droits des enfants, la solidarité et le respect mutuel entre les peuples, l'élimination de la pauvreté. De surcroît, une « clause sociale » exige la prise en compte des exigences sociales dans toutes les politiques de l'Union. Ces exigences sont « *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* ». Cela signifie très concrètement que toute loi européenne qui serait contraire à ces objectifs pourra être annulée par la Cour de justice.

→La Constitution consacre également le rôle des partenaires sociaux et renforce le dialogue social comme le prouve l'inscription du sommet social pour la croissance et l'emploi.

3. Les nouveautés du processus de décision en matière sociale

→L'extension de la majorité qualifiée aux prestations sociales pour les travailleurs se déplaçant au sein de l'Union européenne permettra d'assurer aux travailleurs migrants et à leur famille la totalisation de toutes périodes prises en considération par les différentes législations nationales pour avoir droit aux prestations dont ils peuvent bénéficier.

→Un Etat membre de l'Union européenne jugeant que telle ou telle mesure serait contraire « à des aspects fondamentaux de son système de sécurité sociale » aura la possibilité de demander à la Commission de rédiger un nouveau projet ou de faire « appel » devant le Conseil européen.

→La Constitution prévoit également la possibilité pour le Conseil européen de décider à l'unanimité de passer à la majorité qualifiée dans un certain nombre de domaines. Cela peut concerner l'adoption de mesures visant à améliorer la coopération entre Etats membres sur 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 ainsi que les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de l'Union. Cet élément permet de lever les blocages possibles dans ce domaine en raison du maintien de la règle de l'unanimité pour décider sur un certain nombre de questions.

→Les actions que l'Union européenne peut conduire en matière sociale sont, dans leur majorité, des actions d'appui et de soutien aux Etats qui peuvent être décidées à la majorité (qualifiée). Cela concerne :

- l'amélioration du milieu de travail pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs ;
- les conditions de travail ;
- l'information et la consultation des travailleurs ;
- l'intégration des personnes exclues du marché du travail ;
- l'égalité entre les femmes et les hommes en ce qui concerne leurs chances d'accès au marché du travail et le traitement dont ils font l'objet dans leur travail ;
- la lutte contre l'exclusion sociale et la modernisation des systèmes de protection sociale.

→La Constitution dote enfin les « services d'intérêt économique général » d'un fondement juridique permettant aux institutions de l'Union européenne de définir les principes et les conditions qui régissent leur mise en place et leur fonctionnement.

La Constitution et la sécurité des citoyens

1. Des moyens d'action renforcés pour une sécurité intérieure accrue

→ La Constitution renforce l'efficacité de la prise de décision pour ce qui concerne le contrôle aux frontières extérieures de l'Union et l'asile. La règle de la majorité (qualifiée) s'appliquera désormais à ces domaines. L'Union pourra donc harmoniser ses règles concernant l'octroi de l'asile, ce qui permettra de mettre un terme au système complexe de juxtaposition des règles diverses qui sont applicables dans les différents Etats membres de l'Union et de développer une politique commune en matière d'asile.

→ La Constitution renforce également les moyens de lutte de l'Union européenne contre l'immigration illégale et la traite des êtres humains. Là aussi, les décisions seront désormais prises à la majorité qualifiée en « codécision » avec le Parlement européen. Il s'agit d'une politique exercée en commun par l'Union et les Etats membres qui vise à définir les règles et les conditions d'immigration.

→ En matière pénale, l'adoption de règles minimales définissant les infractions et les sanctions pour un certain nombre de crimes transfrontaliers (terrorisme, trafic de drogue, blanchiment, etc.) dont la liste est définie dans la Constitution, sera décidée par le Parlement européen et le Conseil des ministres (à la majorité qualifiée).

→ La Constitution reconnaît l'existence d'un embryon de police européenne, qui peut appuyer l'action des polices nationales dans la collecte et l'analyse des informations. Europol, l'Office européen de police, peut aussi coordonner, organiser et même réaliser des enquêtes et des opérations conjointement avec des équipes de police nationales. La nouveauté concerne le contrôle de son activité, dans lequel les parlements nationaux seront impliqués.

2. Les fondements d'une Europe de la Justice

→ Le grand espace de liberté de circulation des hommes, des marchandises et des capitaux, que représente l'Union, n'a pas été accompagné, depuis sa mise en place le 1er janvier 1993, par une coordination entre les différents systèmes judiciaires propres à chaque Etat membre. Outre les problèmes quotidiens que cela pose (exemple : la garde partagée d'enfants suite à un divorce entre deux ressortissants communautaires habitant dans deux Etats membres différents), le défaut de toute coordination limitait l'action de l'Union contre les réseaux de criminalité internationaux.

→ Afin de pallier ce défaut, la Constitution pose le principe d'une coopération accrue au niveau judiciaire en matière civile et pénale, à travers le principe de « reconnaissance mutuelle » (chaque système juridique reconnaît comme valables et applicables les décisions adoptées par les systèmes juridiques des autres Etats membres). Ces nouvelles mesures portent notamment sur :

- la coopération en matière d'obtention des preuves ;
- l'accès effectif à la justice ;
- la signification et la notification transfrontières des actes judiciaires et extra-judiciaires. ;
- la coopération entre les autorités judiciaires des Etats membres dans le cadre des poursuites pénales et de l'exécution des décisions ;
- l'établissement des règles et procédures pour assurer la reconnaissance dans l'ensemble de l'Union de toutes les formes de jugement et de décisions judiciaires.

→ La Constitution ouvre également la possibilité de créer un Parquet européen qui sera compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs d'infractions, même si celles-ci sont

limitées à celles portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Le Conseil européen pourra cependant étendre la compétence du Parquet européen à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transnationale (comme le terrorisme, la traite des êtres humains, le trafic de drogue, etc.) par une décision prise à l'unanimité.

→Par ailleurs, et en attendant la mise en place d'un parquet, Eurojust, actuellement doté de simples pouvoirs de coordination, pourra proposer le déclenchement de poursuites, qui dépend aujourd'hui des autorités nationales.

3. Des précautions pour la coopération judiciaire

→En matière pénale, la Constitution accompagne les innovations introduites de garanties données aux Etats membres pour assurer le respect des principes fondamentaux de leur système juridique dans ce domaine. La Constitution introduit un « droit d'appel » permettant à tout Etat membre de disposer d'un droit de veto sur une mesure dont il estimerait qu'elle serait contraire aux principes de son système juridique. D'un autre côté, afin d'éviter tout blocage, la Constitution assouplit le recours aux « coopérations renforcées » pour permettre aux Etats qui le souhaitent de mettre en application la mesure en question.

→De surcroît, certains Etats bénéficient de dérogations (opting out). C'est le cas du Royaume-Uni et de l'Irlande, pour la politique relative aux contrôles aux frontières extérieures, à l'asile, à l'immigration, à la coopération judiciaire en matière civile. Il s'agit d'une possibilité qui leur est réservée d'adopter et d'appliquer au cas par cas les mesures européennes décidées dans ces domaines (opting in).

La présence internationale de l'Europe

1. Un Ministre européen des Affaires étrangères

→La Constitution comprend des innovations importantes en donnant à l'Union les moyens de développer la cohérence et l'unité de sa politique extérieure.

→Elle crée un Ministre européen des Affaires étrangères. Il fusionnera les postes du Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (aujourd'hui occupé par Javier Solana) et du Commissaire européen chargé des relations extérieures (aujourd'hui Chris Patten et, à partir du 1er novembre 2004, Madame Benita Ferrero-Waldner). Le Ministre européen des Affaires étrangères sera ainsi le représentant unique de l'Union européenne à l'étranger, et présidera le Conseil des Affaires étrangères qui réunit tous les ministres des affaires étrangères de l'Union et disposera d'un service diplomatique européen sur lequel il pourra s'appuyer. Cela est de nature à favoriser le développement d'une politique extérieure commune.

→La Constitution renforce aussi l'action humanitaire de l'Union européenne en ouvrant la possibilité de mettre en place un corps volontaire européen d'aide humanitaire

2. La politique de défense européenne

→La Constitution comprend des avancées importantes en matière de « politique de sécurité et de défense commune » et constitue un pas essentiel vers le développement d'une véritable défense européenne.

→Une « clause de défense mutuelle » est introduite : si l'un des Etats membres de l'Union européenne fait l'objet d'une agression, les autres ont un devoir d'assistance à son égard, tout en reconnaissant que l'Alliance atlantique demeure le fondement de la défense collective des Etats qui sont membres de l'OTAN. En ce qui concerne les autres menaces (terrorisme, catastrophes d'origine humaine ou naturelle), la « clause de solidarité », introduite par la Constitution, assigne également à l'Union et à chaque Etat membre le devoir de porter assistance, par tous les moyens, à un Etat membre touché par une telle catastrophe.

→La Constitution étend aussi les possibilités d'actions de l'Union à la lutte contre le terrorisme, aux missions de prévention des conflits, aux missions de stabilisation post-conflit,....

→La Constitution étend, pour la première fois, depuis l'introduction des « coopérations renforcées » par le traité d'Amsterdam, cette formule décisionnelle à la défense : la « coopération structurée ». Celle-ci est ouverte aux Etats qui s'engageront à participer aux principaux programmes européens d'équipement militaire et à fournir des unités de combat immédiatement disponibles pour l'Union. Ces Etats seront ainsi en mesure de remplir les missions militaires les plus exigeantes pour le compte de l'Union, en particulier pour répondre à des demandes des Nations-Unies.

→La Constitution consacre l'existence de l'Agence européenne de l'armement, qui a été mise en place il y a quelques mois seulement, dans la perspective de développer une réelle politique européenne de l'armement et de coordonner l'effort d'équipement des différentes armées nationales, ce qui constitue une innovation importante. La Constitution permettra d'étendre son champ d'activité aux questions industrielles et commerciales.

3. Le renforcement de l'influence internationale de l'Union européenne

→L'absence actuelle de personnalité juridique de l'Union européenne (c'est-à-dire la capacité de contracter, notamment d'être partie d'une convention internationale ou d'être membre d'une organisation internationale) représente une limite à sa capacité d'influence et à sa faculté de parler d'une seule voix dans la sphère internationale.

→Ainsi, le fait que la Constitution européenne octroie la « personnalité juridique » à l'Union lui permettra d'accroître son rôle sur la scène internationale et de promouvoir ses valeurs et ses intérêts, aussi bien dans les domaines du commerce extérieur, de la politique de développement et d'aide humanitaire que de la formation des normes internationales qui régulent la mondialisation.

La Fondation Robert Schuman

En 1991, après la chute du mur de Berlin et l'éclatement de l'URSS, un groupe de sénateurs emmené par Louis Jung, alors Président de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, et animé par Jean-Dominique Giuliani, décide d'apporter une aide concrète aux nouveaux pays de l'Europe libérée et prendre une part active dans la construction de l'Europe. Pour conduire son action, il crée une Fondation à laquelle il donne le nom du Père de l'Europe, Robert Schuman, dont il souhaite garder vivants l'esprit et l'inspiration. Elle a apporté une forte contribution à la consolidation de l'axe franco-allemand. Au cours des années sa vocation s'étend à la recherche et l'information du plus grand nombre sur l'Union européenne, en France et à l'étranger.

Reconnue d'utilité publique en 1992, la Fondation Robert Schuman est devenue une référence reconnue et incontournable en matière d'information européenne, appréciée en France et à l'étranger.

Son indépendance lui permet d'occuper une place privilégiée parmi les organismes de même nature et de développer des relations de premier ordre avec les acteurs majeurs du débat public aussi bien français qu'européens. Elle a également établi de forts liens trans-atlantiques.

Elle s'est fixée pour principales missions :

- **L'accompagnement des nouvelles démocraties**

La Fondation Robert Schuman multiplie les initiatives pour faire progresser le modèle démocratique européen. Elle contribue concrètement, sur le terrain, dans les nouvelles démocraties, à une meilleure compréhension entre les peuples européens et participe, chaque fois qu'elle le peut, au rayonnement de la langue française.

- **La contribution au débat d'idées, par la recherche et la réflexion**

Centre de recherche et de réflexion, la Fondation Robert Schuman est le think-tank français de référence sur l'Union européenne et ses politiques. Elle souhaite provoquer, enrichir et stimuler le débat autour des grands enjeux auquel l'Europe doit faire face. Son indépendance lui permet de traiter les sujets d'actualité de façon neutre et objective. Ses études et analyses apportent des arguments et éléments de réflexion aux décideurs européens.

- **L'information européenne**

Ses actions d'information et de sensibilisation aux enjeux européens passent par des publications régulières (policy papers, documents de référence, etc.), électroniques par exemple, ou de brochures à vocation pédagogique.

Contact ←

Fondation Robert Schuman, 29 boulevard Raspail – 75007 Paris
Tél. : 01.53.63.83.00. – Fax : 01.53.63.83.01 – Courriel : info@robert-schuman.org
Site internet : www.robert-schuman.org
Site spécial Constitution : www.constitution-europeenne.info

Publications de la Fondation sur la Constitution européenne

Les publications de la Fondation Robert Schuman sont disponibles sur simple demande auprès des services de la Fondation (Tél. 01.53.63.83.00.) ou en téléchargement sur les sites internet : www.robert-schuman.org et www.constitution-europeenne.info

Ouvrages

- Pierre Lequiller, *Correspondance européenne avec 25 jeunes de l'Union* (co-édité avec Ed. Lignes de Repères, mars 2005)
- Etienne de Poncins, *Explique moi la Constitution européenne* (co-éditée avec Nane Editions, mars 2005)
- Laurence Burgogue-Larsen, Anne Levade, Fabrice Picod, *La Constitution expliquée aux citoyens* (co-édité avec les Editions Hachette, mars 2005)
- Etienne de Poncins, *La Constitution européenne en 25 clefs* (co-édité avec Ed. Lignes de Repères, janvier 2005)
- Alain Lamassoure, *Histoire secrète de la Convention européenne* (co-édité avec Albin Michel, mars 2004)
- Valéry Giscard d'Estaing, *La Constitution pour l'Europe* (co-édité avec Albin Michel, octobre 2003)

Notes

- Yves Bertoncini, Thierry Chopin, *Constitution européenne : deux fois Oui !* (janvier 2005)
- Actes du colloque « *Quelle Constitution pour l'Europe ?* », organisée à Paris, le 17 mars 2004 (juin 2004)
- Anne Castagnos-Sen, *Note de présentation du traité établissant une Constitution pour l'Europe* (octobre 2003)
- Alain Lamassoure, *Ce sera une autre Europe* (Note n°14, mars 2003)
- Hubert Haenel, *Justice, police et sécurité dans l'Union européenne* (Note n°13, février 2003)
- Pierre Lequiller, *Un Président pour l'Europe* (Note n°12, janvier 2003)
- Jean-Dominique Giuliani, *Pour l'Europe réunie* (Note n°11, novembre 2002)

Synthèses

- Alain Lancelot, *Un oui à l'Europe, un oui pour l'Europe* (Synthèse n°205, 29 mars 2005)
- Jean-Michel de Waele, Ramona Coman, *La ratification de la Constitution européenne dans les 25 Etats membres de l'UE* (Synthèse n°198, 7 février 2005)
- Ana Santamaria Dacal, Francis Donnat, *Ratification du traité instituant une Constitution pour l'Europe en Espagne* (Synthèse n°195, 17 janvier 2005)
- Anne Levade, *Le cadre constitutionnel du débat de révision de la Constitution. Commentaire de la décision n°2004-505 DC du 19 novembre 2004* (Synthèse n°191, 6 décembre 2004)
- Frédéric Allemand, *Les coopérations renforcées dans la Constitution européenne : vers quel renforcement des moyens d'action et de l'intégration européenne ?* (Synthèse n°188, 15 novembre 2004)
- Manuel Delamarre, *Le constitutionnel et la Constitution européenne* (Synthèse n°187, 8 novembre 2004)
- Anne-Laure Chavrier, *Les valeurs de l'Union dans la Constitution européenne* (Synthèse n°185, 25 octobre 2004)
- Thierry Chopin, *Le Conseil européen des 17-18 juin 2004 : quelle Constitution pour l'Europe ?* (Synthèse n°139, 21 juin 2004)
- Stéphanie Chemery, *Le Parlement européen : une institution aux pouvoirs renforcés par la Constitution européenne* (Synthèse n°136, 31 mai 2004)
- Thierry Chopin, *La conférence intergouvernementale : la Constitution européenne en jeu* (Synthèse n°115, 8 décembre 2003)
- Florence Deloche-Gaudez, *La Conférence intergouvernementale* (Synthèse n°105, 29 septembre 2003)
- Anne Castagnos-Sen, *De la Convention européenne à la Constitution européenne* (Synthèse n°85, 7 avril 2003)

Dossier réalisé par :

- Thierry Chopin, Directeur des études
- Léonor de Coetlogon, Responsable de la communication
- Frédéric Allemand, Chargé de mission sur les questions économiques

**FONDATION ROBERT
SCHUMAN**

www.robert-schuman.org

www.constitution-europeenne.info

29, boulevard Raspail – 75007 Paris
Tél. : (33) 01 53 63 83 00 – Fax : (33) 01 53 63 83 01

Rond-Point Schuman 6 – B – 1040 Bruxelles
Tél. : 32 (0) 2 234 78 26 – Fax : 32 (0) 2 234 77 72

info@robert-schuman.org