

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Document de séance

FINAL
A6-0070/2004

9.12.2004

RAPPORT

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

Commission des affaires constitutionnelles

Rapporteurs: Richard Corbett et Íñigo Méndez de Vigo

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	3
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	11
ANNEXE I: Les compétences de l'Union.....	44
ANNEXE 2: Liste des nouveaux cas de vote à la majorité qualifiée.....	46
ANNEXE 3: Actes législatifs - procédure législative ordinaire	50
ANNEXE 4: Actes législatifs - procédures législatives spéciales	57
OPINION MINORITAIRE	60
AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	64
AVIS DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT	68
AVIS DE LA COMMISSION DU COMMERCE INTERNATIONAL	73
AVIS DE LA COMMISSION DES BUDGETS	76
AVIS DE LA COMMISSION DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE.....	79
AVIS DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DES AFFAIRES SOCIALES	81
AVIS DE LA COMMISSION DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA SANTÉ PUBLIQUE ET DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE	84
AVIS DE LA COMMISSION DE L'INDUSTRIE, DE LA RECHERCHE ET DE L'ÉNERGIE	86
AVIS DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL.....	89
AVIS DE LA COMMISSION DE L'AGRICULTURE.....	92
AVIS DE LA COMMISSION DE LA PÊCHE	97
AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES JURIDIQUES.....	100
AVIS DE LA COMMISSION DES LIBERTÉS CIVILES, DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES.....	104
AVIS DE LA COMMISSION DES PÉTITIONS.....	108
AVIS DU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN	112
AVIS DU COMITÉ DES RÉGIONS.....	122
PROCÉDURE.....	133

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

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

Le Parlement européen,

- vu le traité établissant une Constitution pour l'Europe (ci-après dénommé "la Constitution"),
- vu le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne tels que modifiés par l'Acte unique européen et par les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice,
- vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne¹,
- vu la déclaration de Laeken²,
- vu ses résolutions qui ont posé les jalons d'une Constitution pour l'Europe³,

¹ JO C 364 du 18.12.2000, p. 1.

² Conseil européen de Laeken, déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union, SN 273/01, 15.12.2001.

³ Résolution du 14.2.1984 relative au projet de traité instituant l'Union européenne (JO C 77 du 19.3.1984, p. 53, rapporteur: Altiero Spinelli; 1-1200/83);

Résolution du 11.7.1990 sur les orientations du Parlement européen relatives à un projet de Constitution pour l'Union européenne (JO C 231 du 17.9.1990, p. 91, rapporteur: Emilio Colombo; A3-0165/1990);

Résolution du 12.12.1990 sur les bases constitutionnelles de l'Union européenne (JO C 19 du 28.1.1991, p. 65, rapporteur: Emilio Colombo; A3-0301/1990);

Résolution du 10.2.1994 sur la Constitution de l'Union européenne (JO C 61 du 28.2.1994, p. 155, rapporteur: Fernand Herman; A3-0064/1994);

Résolution du 25.10.2000 sur la constitutionnalisation des traités (JO C 197 du 12.7.2001, p. 186, rapporteur: Olivier Duhamel; A5-0289/2000).

- vu ses résolutions⁴ préparant les Conférences intergouvernementales précédentes et ses résolutions⁵ évaluant les résultats de celles-ci,
- vu le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe adopté par consensus par la Convention européenne les 13 juin et 10 juillet 2003 ainsi que ses résolutions préparant puis évaluant les travaux de la Convention⁶,
- vu les avis sur la Constitution émis par le Comité des régions⁷ le 17 novembre 2004 et par le Comité économique et social européen⁸ le 28 octobre 2004 à la demande du Parlement européen⁹,
- vu les points de vue exprimés par les représentants des associations régionales, les partenaires sociaux et les plates-formes de la société civile lors d'une audition organisée le 25 novembre 2004,
- vu l'article 45 de son règlement,

⁴ Résolution du 14.3.1990 sur la CIG dans le cadre de la stratégie du Parlement européen pour l'Union européenne (JO C 96 du 17.4.1990, p. 114, rapporteur: David Martin; A3-0047/1990);
 Résolution du 11.7.1990 sur la CIG dans le cadre de la stratégie du Parlement européen pour l'Union européenne (JO C 231 du 17.9.1990, p. 97, rapporteur: David Martin; A3-0166/1990);
 Résolution du 22.11.1990 sur les CIG dans le cadre de la stratégie du Parlement européen pour l'Union européenne (JO C 324 du 24.12.1990, p. 219, rapporteur: David Martin; A3-0270/1990);
 Résolution du 22.11.1990 portant avis du PE sur la convocation des CIG sur l'UEM et sur l'union politique (JO C 324 du 24.12.1990, p. 238, rapporteur: David Martin; A3-0281/1990);
 Résolution du 17.5.1995 sur le fonctionnement du TUE dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996 - Mise en œuvre et développement de l'Union (JO C 151 du 19.6.1995, p. 56, rapporteurs: Jean-Louis Bourlanges, David Martin; A4-0102/1995);
 Résolution du 13.3.1996 portant (i) avis du Parlement européen sur la convocation de la Conférence intergouvernementale, (ii) évaluation des travaux du groupe de réflexion et précision des priorités politiques du Parlement européen en vue de la Conférence intergouvernementale (JO C 96 du 1.4.1996, p. 77, rapporteurs: Raymonde Dury, Hanja Maij-Weggen; A4-0068/1996);
 Résolution du 18.11.1999 sur la préparation de la réforme des traités et la prochaine Conférence intergouvernementale (JO C 189 du 7.7.2000, p. 222, rapporteurs: Giorgos Dimitrakopoulos, Jo Leinen; A5-0058/1999);
 Résolution du 3.2.2000 sur la convocation de la CIG (JO C 309 du 27.10.2000, p. 85, rapporteurs: Giorgos Dimitrakopoulos, Jo Leinen; A5-0018/2000);
 Résolution du 16.3.2000 sur l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (JO C 377 du 29.12.2000, p. 329, rapporteurs: Andrew Duff, Johannes Voggenhuber); A5-0064/2000
 Résolution du 13.4.2000 sur les propositions du PE pour la CIG (JO C 40 du 7.2.2001, p. 409, rapporteurs: Giorgos Dimitrakopoulos, Jo Leinen; A5-0086/2000).

⁵ Résolution du 16.1.1986 sur la position du Parlement européen sur l'Acte unique approuvé par la CIG les 16 et 17 décembre 1985 (JO C 36 du 17.2.1986, p. 144, rapporteur: Altiero Spinelli, A2-0199/1985);
 Résolution du 11.12.1986 sur l'Acte unique européen (JO C 07 du 12.1.1987, p. 105, rapporteur: Luis Planas Puchades; A2-0169/1986);
 Résolution du 7.4.1992 sur les résultats des CIG (*Maastricht*) (JO C 125 du 18.5.1992, p. 81, rapporteurs: David Martin, Fernand Herman; A3-0123/1992);
 Résolution du 19.11.1997 sur le traité d'Amsterdam (JO C 371 du 8.12.1997, p. 99, rapporteurs: Iñigo Méndez de Vigo, Dimitris Tsatsos; A4-0347/1997);
 Résolution du 31.5.2001 sur le traité de Nice et l'avenir de l'Union européenne (JO C 47 E du 21.2.2002, p. 108, rapporteurs: Iñigo Méndez de Vigo, António José Seguro; A5-0168/2001).

⁶ Résolution du 29.11.2001 sur le Conseil européen de Laeken et l'avenir de l'Union (JO C 153 du 27.6.2002, p. 310, rapporteurs: Jo Leinen, Iñigo Méndez de Vigo; A5-0368/2001);
 Résolution du 24.9.2003 sur le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe et avis du Parlement sur la convocation de la conférence intergouvernementale (JO C 77 E du 26.3.2004, p. 255, rapporteurs: José María Gil-Robles Gil-Delgado, Dimitris Tsatsos; A5-0299/2003).

⁷ CdR 354/2003 fin, non encore publié au Journal officiel.

⁸ CESE 1416/2004, non encore publié au Journal officiel.

⁹ P6_PV(2004)09-14.

- vu le rapport de la commission des affaires constitutionnelles et les avis de la commission des affaires étrangères, de la commission du développement, de la commission du commerce international, de la commission des budgets, de la commission du contrôle budgétaire, de la commission de l'emploi et des affaires sociales, de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire, de la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie, de la commission du développement régional, de la commission de l'agriculture, de la commission de la pêche, de la commission des affaires juridiques, de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures ainsi que de la commission des pétitions (A6-0070/2004),

considérant que

- A. au fil de son histoire, l'Union européenne a joué un rôle déterminant dans la création d'un espace en expansion continue de paix et de prospérité, de démocratie et de liberté, de justice et de sécurité,
 - B. la Constitution consolide ces acquis et apporte des innovations indispensables au maintien et au renforcement de la capacité d'une Union comptant 25 États membres et peut-être plus d'agir avec efficacité dans le domaine intérieur comme dans le domaine extérieur,
 - C. les efforts déployés par le Parlement européen depuis sa première élection directe pour élaborer une constitution ont abouti au succès de la Convention, qui a élaboré le projet en appliquant une méthode démocratique, représentative et transparente, laquelle a fait la preuve de son efficacité et a tenu compte des contributions des citoyens européens, débouchant sur un consensus que la Conférence internationale a laissé intact pour l'essentiel,
 - D. la Constitution, compromis qui devait être acceptable pour tous les États membres, a inévitablement laissé de côté des propositions, notamment du Parlement européen ou de la Convention qui, de l'avis de leurs auteurs, auraient encore amélioré l'Union, nombre de ces propositions demeurant des possibilités pour l'avenir,
 - E. l'approbation de la Constitution par tous les gouvernements de l'Union européenne montre que les gouvernements élus des États membres considèrent tous que ce compromis constitue la base sur laquelle ils souhaitent travailler ensemble à l'avenir, ce qui exige de chacun d'eux qu'ils fassent tout ce qui leur est possible sur le plan politique pour obtenir sa ratification avant le 1^{er} novembre 2006,
 - F. la Constitution fait l'objet de certaines critiques exprimées lors de débats publics, qui ne reflètent pas le contenu réel et les conséquences juridiques de ses dispositions dans la mesure où la Constitution ne débouchera pas sur la création d'un super-État centralisé, n'affaiblit pas la dimension sociale de l'Union, qu'elle renforce au contraire, et ne méconnaît pas les racines historiques et spirituelles de l'Europe puisqu'elle fait référence à son héritage culturel, religieux et humaniste,
1. conclut que, prise dans son ensemble, la Constitution représente un compromis satisfaisant et une amélioration considérable par rapport aux traités existants qui, une fois entrée en vigueur, apportera des avantages visibles aux citoyens (ainsi qu'au Parlement européen et aux parlements nationaux, leurs représentations démocratiques), aux États membres (y

compris à leurs autorités régionales et locales), au fonctionnement efficace des institutions de l'Union européenne et, partant, à l'Union européenne dans son ensemble;

Clarté accrue quant à la nature et aux objectifs de l'Union

2. se félicite de ce que la Constitution apporte aux citoyens une plus grande clarté quant à la nature et aux objectifs de l'Union ainsi qu'aux relations entre cette dernière et les États membres notamment parce que:
 - a) l'ensemble compliqué des traités européens est remplacé par un document unique plus lisible énonçant les objectifs de l'Union, ses compétences et les limites de celles-ci, ses instruments de politique et ses institutions,
 - b) la double légitimité de l'Union est réaffirmée, et il est précisé qu'il s'agit d'une union d'États et de citoyens;
 - c) le socle de valeurs communes à l'ensemble des États membres sur lequel l'Union est fondée et qui noue un lien solide entre les citoyens de l'Union est explicité et élargi;
 - d) les objectifs de l'Union ainsi que les principes qui régissent son action et ses relations avec les États membres sont clarifiés et mieux définis,
 - e) la cohésion économique, sociale et territoriale est réaffirmée en tant qu'objectif de l'Union,
 - f) de nouvelles dispositions d'application générale sont introduites en ce qui concerne un niveau d'emploi élevé, la promotion de l'égalité entre hommes et femmes, l'élimination de tout type de discrimination, la lutte contre l'exclusion sociale et la promotion de la justice sociale, la protection sociale, un niveau élevé d'éducation, de formation et de santé, la défense des consommateurs, la promotion du développement durable et le respect des services d'intérêt général,
 - g) la confusion entre la "Communauté européenne" et l'"Union européenne" prendra fin, l'Union européenne devenant une entité et une structure juridique unique,
 - h) les actes législatifs européens sont simplifiés et leur terminologie est clarifiée grâce à l'utilisation d'un vocabulaire plus compréhensible: "lois européennes" et "lois-cadres européennes" remplaçant les innombrables types d'actes actuels (règlements, directives, décisions, décisions-cadres, etc.),
 - i) il garantit que l'Union ne deviendra jamais un "super État" centralisé omnipotent:
 - en mettant un accent notable sur la décentralisation qu'implique la notion de l'unité dans la diversité,
 - en prévoyant l'obligation de "respecter l'identité nationale des États membres, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie régionale et locale",

- en prévoyant les principes d'attribution (en vertu duquel l'Union ne détient que les compétences que lui confèrent les États membres), de subsidiarité et de proportionnalité,
 - en prévoyant la participation des États membres au processus décisionnel de l'Union et à l'approbation de toute modification de celui-ci;
- j) l'inscription des symboles de l'Union dans la Constitution sensibilisera davantage aux institutions et à leur action,
- k) une clause de solidarité entre les États membres permet aux citoyens de pouvoir compter sur le soutien de tous les États membres de l'Union en cas d'attaque terroriste ou de catastrophe naturelle ou provoquée par l'homme;

Efficacité accrue et rôle renforcé dans le monde

3. se félicite du fait qu'à la suite de l'entrée en vigueur de la Constitution, les institutions de l'Union seront en mesure d'accomplir leurs tâches avec une plus grande efficacité, notamment parce que:
- a) les domaines dans lesquels les gouvernements réunis au sein du Conseil statueront à la majorité qualifiée plutôt qu'à l'unanimité sont sensiblement étendus, élément capital pour que l'Union à vingt-cinq soit en mesure de fonctionner sans se heurter à des vetos,
 - b) la présidence du Conseil européen aura une durée de deux ans et demi, remplaçant la présidence tournante de six mois,
 - c) le nombre des membres de la Commission sera réduit à partir de 2014, sur la base d'un roulement assurant l'égalité entre les États membres,
 - d) la visibilité de l'Union et sa capacité en tant qu'acteur sur la scène mondiale seront sensiblement renforcées:
 - le haut représentant de la politique étrangère de l'Union européenne et le commissaire aux relations extérieures - deux postes qui sont à l'origine de doubles emplois et de confusion - seront fusionnés en un seul poste de "ministre européen des affaires étrangères", qui sera un des vice-présidents de la Commission, présidera le Conseil des affaires étrangères et s'exprimera au nom de l'Union sur les thèmes faisant l'objet d'une position commune de celle-ci,
 - il sera créé un service d'action extérieure commun placé sous l'autorité du ministre des affaires étrangères,
 - le fait de doter l'Union de la personnalité juridique, comme c'était le cas précédemment pour la Communauté européenne, renforcera sa capacité d'agir dans le domaine des relations internationales et d'être partie à des accords internationaux,
 - la capacité de l'Union de se doter de structures communes dans le domaine de la sécurité et de la politique de défense sera renforcée, assortie de l'indispensable

souplesse pour permettre les approches divergentes des États membres dans ces domaines;

- e) le nombre des actes législatifs de l'Union sera réduit, de même que celui des procédures pour l'adoption de ceux-ci, cependant que la distinction entre actes législatifs et actes d'exécution sera clarifiée,
- f) l'action dans le domaine de la justice et des affaires intérieures fera l'objet de procédures plus efficaces, ce qui est gage de progrès concrets en matière de justice, de sécurité et d'immigration,
- g) pour un certain nombre d'autres questions, le recours à la méthode communautaire qui a fait ses preuves sera facilité dès lors qu'existera la volonté politique de le pratiquer,
- h) les possibilités de recourir à des arrangements souples lorsque tous les États membres ne sont pas disposés à engager certaines politiques en même temps ou ne sont pas en mesure de le faire sont élargies;

Responsabilité démocratique accrue

- 4. se félicite de ce que les citoyens exerceront un contrôle démocratique accru sur l'action de l'Union européenne, cela grâce notamment aux améliorations suivantes:
 - a) l'adoption de la législation de l'Union sera soumise à l'examen préalable des parlements nationaux et, à quelques exceptions près, à la double approbation des gouvernements nationaux (réunis au sein du Conseil) et du Parlement européen élu directement - un niveau de contrôle parlementaire qui n'existe dans aucune structure supranationale ou internationale comparable,
 - b) toutes les propositions législatives de l'Union européenne seront transmises aux parlements nationaux en temps utile pour permettre à ceux-ci d'en débattre avec leurs ministres avant que le Conseil adopte une position, et les parlements auront en outre le droit de faire objection aux propositions s'ils estiment que celles-ci outrepassent les compétences de l'Union,
 - c) le Parlement européen se prononcera normalement sur la législation de l'Union à égalité avec le Conseil,
 - d) le Président de la Commission sera élu par le Parlement européen, un lien étant ainsi établi avec les résultats des élections européennes,
 - e) le ministre des affaires étrangères nommé du commun accord du Conseil européen et du Président de la Commission sera responsable devant le Parlement européen et devant le Conseil européen,
 - f) une nouvelle procédure budgétaire nécessitera l'approbation du Conseil et du Parlement pour toute dépense de l'Union, sans exception, de sorte que toutes les dépenses feront l'objet d'un contrôle démocratique total,

- g) l'exercice de pouvoirs législatifs délégués par la Commission sera soumis à un nouveau système de contrôle du Parlement européen et du Conseil, ce qui permettra à chacune de ces institutions d'empêcher l'entrée en vigueur des décisions de la Commission auxquelles elle s'oppose,
- h) les agences, notamment Europol, seront soumises à un contrôle parlementaire renforcé,
- i) les réunions du Conseil seront publiques lorsque le Conseil examine et adopte la législation de l'Union,
- j) le rôle du Comité des régions est renforcé,
- k) s'agissant des futures révisions de la Constitution, le Parlement européen aura lui aussi le pouvoir de présenter des propositions et l'examen de tout projet de révision sera effectué par une Convention à moins que le Parlement ne marque son accord sur le fait que cela n'est pas nécessaire;

Accroissement des droits des citoyens

- 5. se félicite du fait que les droits des citoyens seront renforcés à la suite des améliorations suivantes:
 - a) l'incorporation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union dans la partie II de la Constitution, ce qui signifie que toutes les dispositions du droit de l'Union et que toutes les mesures prises par les institutions de l'Union ou fondées sur le droit de l'Union devront respecter ces normes,
 - b) l'Union européenne adhèrera à la Convention européenne des droits de l'homme, de sorte que l'Union sera soumise au même regard extérieur que les États membres,
 - c) de nouvelles dispositions faciliteront la participation des citoyens, des partenaires sociaux, des associations représentatives et de la société civile aux délibérations de l'Union,
 - d) l'introduction du droit d'initiative des citoyens, permettant à ces derniers de présenter des propositions sur certaines questions dès lors qu'ils estiment qu'un acte de l'Union est nécessaire à la mise en œuvre de la Constitution,
 - e) l'accès des particuliers à la justice dans le contexte du droit de l'Union européenne sera étendu;

Conclusions

- 6. approuve le projet de Constitution et préconise sans réserve sa ratification;
- 7. considère que la Constitution fournira un cadre stable et durable pour le développement futur de l'Union européenne, rendant possible l'élargissement futur de celle-ci non sans prévoir des mécanismes de révision au cas où un tel exercice s'avérerait nécessaire;

8. espère que tous les États membres de l'Union seront en mesure de mener à bien la ratification pour la mi-2006;
9. demande de nouveau que tout soit mis en œuvre pour informer les citoyens européens, en toute clarté et objectivité, sur le contenu de la Constitution; invite à cet égard les institutions européennes et les États membres, lors de la diffusion auprès des citoyens du texte constitutionnel (en version intégrale ou résumée), à distinguer clairement les éléments déjà en vigueur dans les traités actuels, des dispositions nouvelles apportées par la Constitution, et ce, tant par souci de pédagogie que pour éclairer les débats;
10. charge son Président de transmettre la présente résolution et le rapport de la commission des affaires constitutionnelles aux parlements nationaux des États membres, au Conseil et à la Commission ainsi qu'aux anciens membres de la Convention sur l'avenir de l'Europe, et de faire en sorte que les services du Parlement, notamment ses bureaux extérieurs, diffusent une information approfondie sur la Constitution et sur la position du Parlement sur celle-ci.

EXPOSÉ DES MOTIFS

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

Thomas Jefferson

I. Avant-propos

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

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

L'histoire de ces cinq dernières décennies est la chronique d'un succès. L'Europe a réussi à développer un système politique basé sur les principes de liberté, de pluralisme et de tolérance; elle a réconcilié les ennemis de la veille, en assurant la plus longue période de paix dans l'époque contemporaine; elle a permis aux Européens d'atteindre des niveaux élevés de bien-être matériel et de progrès social; elle a contribué au démantèlement de ce rideau de fer qui séparait les Européens libres des Européens opprimés. Tous ces succès de la construction européenne ne doivent pas nous faire oublier les véritables objectifs de l'entreprise: rendre impossibles les excès des nationalismes, véritable cancer de l'Europe moderne, défendre la démocratie comme système pour canaliser les avis divergents dans une société plurielle et doter l'Europe d'une voix forte et puissante pour défendre ses idées, ses valeurs et ses intérêts. Cependant, l'Europe ne doit pas se contenter de ses succès: elle doit faire face aux nouveaux défis à l'aube du XXI^e siècle, que sont le rôle de l'Union dans la politique internationale, la globalisation, l'élargissement, l'euro, la sécurité intérieure et extérieure sur notre continent, le terrorisme, les courants migratoires, l'éducation, les progrès technologiques, le racisme, la xénophobie ou l'exclusion sociale.

Depuis la fondation de la première Communauté européenne (du Charbon et de l'Acier: traité de Paris du 18.4.1951¹), qui réunissait six pays d'Europe occidentale², la construction

¹ Entré en vigueur le 23.7.1952.

communautaire s'est étendue à vingt-cinq États européens³ et a vu son champ d'action s'accroître à de nouveaux domaines au travers de la Communauté économique et de celle de l'Énergie atomique (Euratom) (traités de Rome du 25.3.1957⁴), puis de l'Union européenne (traité de Maastricht du 7.2.1992).

2. Le Parlement européen, depuis son élection au suffrage universel à partir de 1979, a toujours cherché à démocratiser et à rendre plus efficace et transparent le fonctionnement de ce qui allait devenir l'Union européenne. En adoptant le 14.2.1984 le premier projet de traité instituant l'Union européenne (projet dit "Spinelli", du nom de son rapporteur), le Parlement initia un mouvement de réformes qui allaient se succéder au cours des vingt années qui suivirent et qui se traduisirent par l'Acte unique européen⁵, le traité de Maastricht⁶, le traité d'Amsterdam⁷, le traité de Nice⁸ et aujourd'hui le traité établissant une Constitution pour l'Europe⁹.

À chacune de ces étapes, sous l'impulsion de sa commission institutionnelle - devenue ensuite en 1999 des affaires constitutionnelles -, le Parlement européen participa activement à la réflexion préparatoire et procéda à l'évaluation du résultat des différentes Conférences intergouvernementales (CIG)¹⁰.

² Belgique, Allemagne, France, Italie, Luxembourg et Pays-Bas.

³ Se sont ajoutés aux six premiers: Danemark, Irlande et Royaume-Uni en 1973, Grèce en 1981, Espagne et Portugal en 1986, Autriche, Finlande et Suède en 1995, Tchéquie, Estonie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Malte, Pologne, Slovaquie et Slovaquie en 2004.

⁴ Entrés en vigueur le 1.1.1958.

⁵ Traité de Luxembourg du 17.2.1986, entré en vigueur le 1.7.1987.

⁶ Signé le 7.2.1992, entré en vigueur le 1.11.1993.

⁷ Signé le 2.10.1997, entré en vigueur le 1.5.1999.

⁸ Signé le 26.2.2001, entré en vigueur le 1.2.2003.

⁹ Signé à Rome le 29.10.2004, et devant en principe entrer en vigueur le 1.11.2006 (cf. article IV-447), sous réserve du dépôt avant cette date de tous les instruments de ratification.

¹⁰ Sont indiquées: d'une part les résolutions préparatoires à la CIG, d'autre part les résolutions en évaluant le résultat.

- **Acte unique européen:**

- résolution du 14.2.1984: rapport et projet de traité Spinelli (JO C 77 du 19.3.1984, p. 33)
- résolutions du 16.1.1986: rapport Planas (JO C 36 du 17.2.1986, p. 144) et du 17.4.1986 (JO C 120 du 20.5.1986, p. 96)

- **Traité de Maastricht**

- résolutions sur rapport de D. Martin des 14.3.1990 (JO C 96 du 17.4.1990, p. 114), 11.7.1990 (JO C 231 du 17.9.1990, p. 97) et du 22.11.1990 (JO C 324 du 24.12.1990, p. 219)
- résolution du 7.4.1992: rapport D. Martin (JO C 125 du 18.5.1992, p. 81)

- **Traité d'Amsterdam**

- résolutions du 17.5.1995: rapport D. Martin/Bourlanges (JO C 151 du 19.6.1995, p. 56) et du 13.3.1996: rapport Dury/Maij-Weggen (JO C 96 du 1.4.1996, p. 77)
- résolution du 19.11.1997: rapport Méndez de Vigo/Tsatsos (JO C 371 du 8.12.1997, p. 99)

- **Traité de Nice**

- résolutions sur rapport Dimitrakopoulos/Leinen des 18.11.1999 (JO C 189 du 7.7.2000, p. 222), 3.2.2000 (JO C 309 du 27.10.2000, p. 85) et du 13.4.2000 (JO C 40 du 7.2.2001, p. 409)
- résolution du 31.5.2001: rapport Méndez de Vigo/Seguro (JO C 47E du 21.2.2002, p. 108).

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

À cet effet, le Parlement européen a poursuivi trois objectifs distincts et cependant liés:

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

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

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

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

Ce constat, le Parlement européen l'avait déjà énoncé clairement dès 1997 dans sa résolution du 19 novembre (sur rapport d'Iñigo Méndez de Vigo et Dimitris Tsatsos, *cf. supra note de bas de page n° 10*), qui lança véritablement la réflexion politique qui allait conduire en 1999 à l'élaboration, à l'initiative de la Présidence allemande du Conseil, du modèle de la Convention - d'abord appliquée à la rédaction de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Les signataires du traité de Nice, conscients de ses imperfections, y annexèrent d'ailleurs une déclaration n°23 "relative à l'avenir de l'Union"¹¹ qui ouvrit la voie à une nouvelle réforme des traités, programmée originellement pour 2004. Cette réforme devait être préparée "par un large débat associant toutes les parties intéressées: les représentants des parlements nationaux et de l'ensemble de l'opinion publique (...) les représentants de la société civile, etc.", lequel devait se dérouler en 2001 en vue de l'adoption d'une déclaration "contenant des initiatives appropriées pour poursuivre ce processus" lors du Conseil européen de Laeken.

3. De son côté, le Parlement européen, après avoir cherché à travailler en partenariat avec les Parlements nationaux, dans la phase préparatoire aux CIG¹², le Parlement européen fut le premier à proposer¹³, en se fondant sur le précédent créé lors de l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne¹⁴, la convocation d'une Convention composée de représentants des chefs d'État ou de Gouvernement des États membres, des Parlements nationaux et du Parlement européen et de la Commission et à laquelle furent également associés comme membres à part entière les représentants des Gouvernements et des Parlements des États candidats à l'adhésion.

La Convention sur la Charte des droits fondamentaux avait en effet démontré qu'un tel organe était en mesure d'élaborer un projet apte à recueillir l'approbation des chefs d'État ou de Gouvernement. Son caractère ouvert et transparent et la qualité de ses échanges avaient aussi facilité le dégagement d'un consensus trouvant sa source d'abord dans la possibilité pour chacun d'exprimer ses opinions et ensuite de comprendre celles des autres.

Le Conseil européen de Laeken, les 14 et 15 décembre 2001, en adoptant la "déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne"¹⁵ donna suite à cette initiative en définissant les modalités d'organisation et de travail de la Convention et surtout en lui assignant les termes de son mandat et les questions dont elle serait amenée à débattre. C'est ainsi que la Convention sur l'avenir de l'Europe fut chargée, sous la Présidence de Valéry Giscard d'Estaing et la vice-présidence de Giuliano Amato et Jean-Luc Dehaene, de rédiger un avant-projet de Constitution devant servir de base aux travaux de la CIG qui allait suivre.

¹¹ JO C 80 du 10.3.2001, pp. 85 et 86.

¹² Qu'il suffise de rappeler ici les "Assises" de Rome avec les Parlements nationaux (Conférence des Parlements de la Communauté européenne du 27. au 30.11.1990), les conférences interinstitutionnelles qui furent organisées en parallèle aux CIG sur l'Union économique et monétaire et l'Union politique, qui conduisirent au traité de Maastricht, la participation de représentants du Parlement européen au Groupe de Réflexion ayant précédé la CIG d'Amsterdam, puis leur association aux travaux proprement dits de cette CIG, et enfin leur intégration comme observateurs dans le Groupe préparatoire à la CIG de Nice.

¹³ Résolution du 25.10.2000 (rapport d'Olivier Duhamel sur la constitutionnalisation des traités), confirmée par la résolution du 31.5.2001 (rapport Méndez de Vigo/Seguro sur l'[évaluation] du traité de Nice et l'avenir de l'Union européenne).

¹⁴ L'idée d'adopter une telle Charte, qui constitue aujourd'hui la partie II du projet de Constitution, revient à la Présidence allemande du Conseil, qui la fit accepter par le Conseil européen de Cologne des 3 et 4.6.1999. Son mode d'élaboration fut également arrêté à l'occasion de ce Conseil, puis précisé lors de la réunion suivante à Tampere les 15 et 16.10.1999. Il fut alors décidé de constituer une "enceinte" - que l'on appela ensuite "Convention" - associant les quatre composantes que l'on retrouvera dans la Convention sur l'avenir de l'Europe, mais sans participation des États candidats.

¹⁵ Doc. SN 300/1/01 REV 1, annexe 1, p. 19.

Le résultat auquel est parvenue la Convention a confirmé le bien-fondé du choix de cette méthode, puisque celle-ci a été en mesure de présenter au bout de seize mois un texte consensuel issu de débats intenses, également alimentés par un dialogue étroit avec la société civile.

Pour sa part, le Parlement européen, grâce aux travaux de sa commission des affaires constitutionnelles, aura largement influé sur le contenu du projet de traité constitutionnel¹⁶, que la CIG ne modifiera que sur un nombre très limité de points. Lors de cette CIG, il aura été également et pour la première fois pleinement associé aux travaux en la personne de son Président Pat Cox et de ses deux représentants Íñigo Méndez de Vigo, remplacé ensuite par Elmar Brok, et Klaus Hänsch.

II. Ce qu'apporte la Constitution par rapport aux traités en vigueur et donc à l'acquis existant

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

¹⁶ . Résolution du 16.3.2000: rapport Duff/Voggenhuber, sur l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (JO C 377, du 29.12.2000, p. 329)
 . Décision du 14.11.2000: rapport Duff/Voggenhuber, sur l'approbation du projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (JO C 223, du 8.8.2001, p. 74)
 . Résolution du 23.10.2002: rapport Duff, sur l'impact de la Charte des droits fondamentaux de l'Union et son statut futur (JO C 300E, du 11.12.2003, p. 432)
 . Résolution du 29.11.2001: rapport Leinen/Méndez de Vigo, sur le Conseil européen de Laeken et l'avenir de l'Union (JO C 153, 27.6.2002, p. 310(E))
 . Résolution du 25.10.2001: rapport Poos sur la réforme du Conseil (JO C 112, 9.5.2002, p. 317 (E))
 . Résolution du 14.3.2002: rapport Carnero González sur la personnalité juridique de l'Union européenne (JO C 47, 27.2.2003, p. 594 (E))
 . Résolution du 7.2.2002: rapport Napolitano sur les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre de la construction européenne (JO C 284, 21.11.2002, p. 322 (E))
 . Résolution du 16.5.2002: rapport Lamassoure sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres (JO C 180, 31.7.2003, p. 493 (E))
 . Résolution du 17.12.2002: rapport Bourlanges sur la typologie des actes et la hiérarchie des normes dans l'Union européenne (JO C 31, du 5.2.2004, p. 126)
 . Résolution du 14.1.2003: rapport Napolitano sur le rôle des pouvoirs régionaux et locaux dans la construction européenne (JO C 38E, du 12.2.2004, p. 167)
 . Résolution du 24.9.2003: sur le projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe et l'avis du Parlement européen sur la convocation de la Conférence intergouvernementale (CIG) (JO C 77E du 26.3.2004, p. 255).

1. Un traité constitutionnel pour l'Union

- 1.1. La question est parfois évoquée s'il s'agit d'une Constitution ou d'un traité. Il faut éviter un débat stérile sur une fausse question: il n'y a aucun doute que formellement il s'agit d'un traité, qui sera adopté et ratifié selon les règles en vigueur pour la modification des traités. Il ne pourrait pas en être autrement. Mais, de par sa nature et son contenu, ce traité établit une vraie Constitution.
- 1.2. Le traité constitutionnel définit la nature, les valeurs et les principes qui guident l'action de l'Union européenne (UE); il décrit les compétences de l'Union; il établit ses institutions, présente les procédures de décision, précise les actes; il définit les droits des citoyens par rapport à l'UE; il prévoit les règles de sa révision, etc. C'est cela le rôle d'une constitution: définir les conditions et les limites de l'exercice du pouvoir dans le cadre d'une entité politique et garantir les droits des citoyens.
- 1.3. En réalité, il en est de même, en termes substantiels, avec les traités actuels: l'Union a déjà sa Constitution, qu'on peut dégager des traités qui lui ont donné vie, comme toute autre entité politique a la sienne. En les simplifiant, en leur donnant une structure plus compréhensible, en leur attribuant un caractère particulièrement solennel, on fait un pas important pour clarifier le système, pour le rendre plus transparent et compréhensible aux yeux du citoyen.
- 1.4. Dans cette optique, et au contraire de ce que certains craignent, doter l'Union d'une Constitution ne signifie nullement se lancer dans la voie de la création d'un "super-État" centralisé, qui marquerait la fin inéluctable des États nationaux et changerait irrémédiablement la nature de l'Union européenne (les exemples ne manquent pas d'organisations internationales dont le pacte fondateur est justement appelé constitution, comme c'est le cas de l'Organisation internationale du travail (OIT), de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), ou celui moins fréquemment cité de l'Union postale universelle (UPU). Au contraire, ainsi conçue, la Constitution de l'Union représente même une garantie formelle pour les États membres et les citoyens contre d'éventuels dérapages de l'action communautaire.
- 1.5. On peut légitimement défendre que la partie III du traité constitutionnel aurait dû être revue substantiellement, que beaucoup de ses dispositions n'ont pas vraiment une nature constitutionnelle, sont trop détaillées et complexes et ne devraient pas avoir leur place dans une vraie Constitution. Mais ce n'était pas dans les tâches qui avaient été confiées à la Convention. Cependant, la simplification est évidente: on a réuni toutes les dispositions dans un seul document cohérent et structuré et la simple lecture des parties I et II, celles qui concentrent les aspects plus proprement "constitutionnels", donne au citoyen une vision d'ensemble assez nette et simple de la réalité politique de l'Union et de ses droits.
- 1.6. La longueur de la partie III a donné lieu à la critique que la Constitution est beaucoup trop détaillée et complexe comparée, par exemple, à la Constitution des États-Unis. La raison en est que la partie III, comme les traités précédents, décrit en détail, pour chaque domaine politique, les objectifs de l'action communautaire, la limitant de ce fait. Il n'y a pas de "chèque en blanc" donné aux institutions européennes pour agir sans restriction dans tout domaine politique.

2. Une seule entité: l'Union européenne

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

Donc, avec la Constitution, on a un seul traité, une seule entité: l'Union européenne¹⁷.

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

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

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

¹⁷ Le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA/Euratom) n'est cependant pas affecté par la Constitution -et restera donc en vigueur parallèlement à celle-ci-, même si certaines de ses dispositions sont modifiées par le protocole portant modification au traité Euratom, afin de les rendre compatibles avec le texte constitutionnel. Cependant, l'Allemagne, l'Irlande et l'Autriche ont formulé le souhait, dans la déclaration n° 44 annexée à l'Acte final de la CIG, qu'une Conférence intergouvernementale soit convoquée le plus rapidement possible pour réviser le traité Euratom.

En outre, on ne peut pas ne pas constater que le traité constitutionnel comporte un nombre excessif de protocoles, annexes et déclarations: 36 protocoles (pour l'essentiel repris de ceux annexés aux traités en vigueur et simplement adaptés au texte constitutionnel), parmi lesquels on peut citer ceux sur l'acquis de Schengen, le rôle des parlements nationaux, les principes de subsidiarité et de proportionnalité, les dispositions transitoires relatives aux institutions, la coopération permanente structurée en matière de défense, etc.), 2 annexes (déjà existantes, concernant la liste des produits agricoles et la liste des pays et des territoires d'outre-mer) et 46 déclarations. Ces protocoles, ayant la même force de loi que le traité constitutionnel, doivent également être ratifiés par tous les États membres. Ce qui n'est pas le cas des déclarations, qui ne sont pas juridiquement contraignantes.

- 3.1. Le tout premier article (I-1) de la Constitution consacre la double légitimité de l'Union fondée sur la volonté des citoyens et des États. La Constitution met l'accent sur la personne, c'est-à-dire des hommes et des femmes qui ont des droits et des obligations, citoyens de l'Union parce qu'ils le sont d'un État membre et qui, de ce fait, disposent de l'ensemble complémentaire de droits que leur octroie la citoyenneté européenne.

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

- 3.2 Il importe que les fondements constitutionnels de l'Union européenne soient solidement ancrés aux valeurs qui la fondent et qui doivent guider toute action de ses institutions.

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

Ce même article définit aussi les principes qui guident l'action de l'Union: le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.

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

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

diversité culturelle et linguistique, et veille à sauvegarder et développer le patrimoine culturel européen.

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

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

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

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

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

4.1. L'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans la partie II de la Constitution, signifie la pleine reconnaissance que les citoyens sont au centre de la construction européenne. À travers cette intégration, la Charte acquiert une force juridique contraignante, et s'impose ainsi d'une part aux institutions européennes agissant dans le cadre de leurs compétences respectives et d'autre part aux États membres, mais dans la seule mesure où ils agissent en tant qu'exécutants du droit communautaire. Il s'agit donc d'une garantie supplémentaire offerte aux citoyens par rapport à l'Union.

Ceci ne signifie nullement une mise en cause de la protection des droits fondamentaux garantis par chaque Constitution nationale à ses citoyens par rapport à leur État, ni l'attribution déguisée de nouvelles compétences à l'Union, laquelle pourrait selon certains imposer par ce biais des orientations en matière de politique économique et sociale aux

États membres. L'affirmation dans la Constitution que la Charte n'étend pas le champ d'application du droit communautaire au delà des compétences de l'Union, ne crée aucune nouvelle compétence ni aucune tâche nouvelle pour l'Union et ne modifie pas les compétences et les tâches qui lui sont attribuées dans la Constitution (article II - 111) est particulièrement claire à ce sujet.

Cependant, les craintes de certains États membres quant aux possibles implications des droits sociaux et économiques reconnus dans la Charte ont conduit la Conférence intergouvernementale à chercher à introduire encore des éléments supplémentaires¹⁸ à ceux que la Convention avait déjà consacrés contre d'éventuels débordements. On peut douter de la nécessité de cette démarche, qui semble ignorer les différences conceptuelles bien établies dans la doctrine constitutionnelle européenne, mais dans la mesure où l'effet juridique de la Charte n'est pas mis en cause, elle peut être acceptée.

- 4.2. Il faut retenir que les droits énoncés dans la Charte correspondent en général au socle commun des droits fondamentaux que l'Union reconnaissait déjà et qui puisaient leur source dans les traditions constitutionnelles des États membres ou la Convention européenne des Droits de l'Homme. Il s'agit surtout d'énoncer ces droits de façon précise et accessible au citoyen et d'affirmer clairement que l'Union est tenue de les respecter. Ceci ne peut que contribuer à renforcer la confiance des citoyens en leur Union.
- 4.3. L'intégration de la Charte dans la Constitution est annoncée tout de suite au début de la Constitution, dans un titre autonome (titre II de la partie I) consacré aux droits fondamentaux et à la citoyenneté de l'Union. Un pas supplémentaire dans la voie de la protection des droits fondamentaux au niveau de l'Union est la prescription par la Constitution que l'Union devra adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme (à laquelle tous les États membres sont parties), comme le Parlement européen le proposait depuis longtemps. Ceci sera fait par la voie d'un accord avec le Conseil de l'Europe. La décision de conclusion de cet accord devra être adoptée à la majorité qualifiée, après approbation du Parlement européen.
- 4.4. Par ailleurs, on pourrait encore citer d'autres aspects de la Constitution qui renforcent les droits de participation des citoyens dans le processus politique européen (comme l'initiative législative populaire ou *initiative citoyenne*: art. I-47, §4) ou contribuent à améliorer la protection juridictionnelle de leurs droits en facilitant l'accès à la Cour de justice.

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

¹⁸ Le paragraphe 7 de l'article II-112, qui fait référence aux explications élaborées sous l'autorité du *praesidium* de la Convention ayant élaboré la Charte des droits fondamentaux et la déclaration n° 12 à l'Acte final de la CIG, qui reprend ces explications.

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

- 5.1. Une des questions les plus importantes à laquelle le nouveau texte constitutionnel se devait de répondre était celle de savoir "qui fait quoi" en Europe. Cette clarification est indispensable pour permettre aux citoyens de bien cerner les responsabilités politiques au niveau européen. Elle fournira aussi une garantie supplémentaire à tous ceux qui craignent les excès d'intervention de l'Union.
- 5.2. Pour ce faire la Constitution procède à une définition des compétences de l'Union, lesquelles sont distribuées en trois catégories différentes, dont le statut juridique et le degré d'intervention de l'Union sont différenciés: les compétences exclusives de l'Union; les compétences partagées avec les États membres; et les actions d'appui ou complémentaires de l'action des États membres. En raison de leur nature spécifique, la politique extérieure et de sécurité commune et la coordination des politiques économiques et de l'emploi méritent des dispositions particulières, qui échappent à cette classification tripartite (cf. annexe 1).

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

- 5.3. La Constitution n'augmente pas les compétences de l'Union: les quelques "nouvelles" compétences qui ont été précisées correspondent surtout à des domaines dans lesquels l'Union intervenait déjà à travers l'article 308 du traité CE, mais dont la Constitution offre une meilleure définition. En effet, les modifications qui ont été introduites dans la partie III correspondent en général au besoin d'adapter ses dispositions aux nouvelles procédures de décision et aux nouveaux instruments juridiques établis dans la partie I.
- 5.4. En outre, la Constitution renforce l'obligation de l'Union de respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité dans l'exercice de ses compétences, dont la garantie, par ailleurs, incombe déjà aux gouvernements au niveau du Conseil et au Parlement. Si la définition de ces principes retenue par la Constitution correspond à celle déjà existante dans les traités en vigueur, le protocole sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité prévoit de nouveaux mécanismes pour garantir le respect de ces principes, notamment en renforçant de façon sensible le rôle des Parlements nationaux.
- 5.5. Ceux-ci acquièrent surtout le droit d'être informés en temps utile de toutes les propositions législatives de la Commission, lesquelles doivent être motivées du point de vue de la subsidiarité et de la proportionnalité. Ceci les met en mesure de mieux exercer les droits qui sont les leurs au niveau national, et renforce notamment leur capacité d'influencer l'action de leur gouvernement au niveau du Conseil des ministres. En outre, en ce qui concerne en particulier la subsidiarité, les Parlements nationaux peuvent, dans un délai de six semaines à compter de la transmission de la proposition, envoyer directement aux institutions de l'Union, qui doivent en tenir compte, des avis motivés contenant les raisons pour lesquelles ils estiment qu'une proposition ne serait pas

conforme au principe de subsidiarité. Un mécanisme dit "d'alerte précoce" oblige même la Commission à réexaminer sa proposition au cas où un tiers des Parlements nationaux considèrent que la proposition ne respecte pas le principe de subsidiarité.

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

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

- 5.6. S'il est vrai que pour avoir une vue complète des modes spécifiques de mise en œuvre de ces compétences il faut conjuguer cette définition avec les dispositions spécifiques de la partie III de la Constitution, il l'est aussi qu'à travers la simple lecture de la partie I le citoyen européen peut avoir déjà une notion assez claire de qui fait quoi en Europe. Ceci représente une nette amélioration en terme de transparence.
- 5.7. On peut encore souligner parmi les éléments positifs que la Constitution garantit la nécessaire flexibilité du système à travers une clause similaire à celle de l'actuel article 308 TCE, laquelle permet au Conseil, en cas de besoin, d'adopter des mesures dans des domaines où l'Union n'a pas de compétences explicites. Cette clause de flexibilité donne toutes les garanties aux États membres: décision à l'unanimité, et seulement pour la poursuite des fins établies dans la Constitution; la procédure de sa mise en œuvre devient plus démocratique dans la mesure où elle est soumise à l'approbation du Parlement européen et doit être communiquée en temps utile aux Parlements nationaux avant que la décision ne soit prise.

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

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

6.1. Parlement européen

- (1) La Constitution renforce sensiblement le rôle du Parlement européen, l'unique institution européenne directement représentative des citoyens:
 - son rôle de co-législateur est pleinement reconnu, à travers la généralisation de l'actuelle codécision, qui est élevée au rang de procédure législative ordinaire, mais aussi à travers le renforcement de sa participation dans les procédures législatives spéciales. Désormais, les citoyens auront la perception claire que la loi européenne est adoptée par la chambre qui les représente ainsi que par la chambre qui représente les États; parallèlement, dans le domaine des accords internationaux, son approbation devient aussi la règle générale;
 - il acquiert un droit concurrent d'initiative de révision de la Constitution, et participe à la procédure à travers la Convention (le Conseil ne pouvant décider de ne pas convoquer cette dernière qu'avec l'approbation du Parlement);
 - ses pouvoirs en matière budgétaire, qu'il partage en parité avec le Conseil, s'étendent maintenant à la totalité des dépenses de l'Union;
 - ses fonctions de contrôle politique sont approfondies, notamment à travers l'élection du Président de la Commission;
 - plusieurs décisions de grande importance dans la vie de l'Union, jusqu'à présent du ressort exclusif du Conseil, sont désormais aussi soumises à l'approbation du Parlement: la décision de lancer une coopération renforcée; l'utilisation de la clause de flexibilité permettant à l'Union de prendre des mesures non prévues dans la Constitution pour atteindre les fins que celle-ci lui prescrit; la décision concernant l'utilisation des "passerelles" générales de passage de l'unanimité à la majorité qualifiée ou des procédures législatives spéciales à la procédure législative ordinaire; certaines décisions permettant d'élargir le champ d'application de bases juridiques prévues dans la Constitution, comme celles qui concernent le Parquet européen, ou la coopération judiciaire pénale;
 - même dans le secteur de la politique étrangère et de sécurité commune, dans lequel il n'a pas de pouvoirs de décision, le Parlement européen acquiert un droit général à être informé et consulté.
- (2) On peut dire, en conclusion, que, malgré quelques domaines dans lesquels on aurait pu aller plus loin, le Parlement européen devient un "co-décideur" dans presque tous les domaines de la politique de l'Union. Il s'agit en fait de concrétiser la notion fondamentale de la double légitimité de l'Union, en tant qu'Union d'États et de citoyens. La Constitution marque ainsi, indéniablement, un important approfondissement de la dimension démocratique de l'Union.
- (3) Le nombre de membres du Parlement européen est limité à 750. La Constitution ne prévoit pas la répartition des sièges par État membre, mais charge le Conseil européen, sur initiative du Parlement et après son approbation, de décider, avant les

élections de 2009, de cette répartition sur la base du principe de représentation "dégressivement proportionnelle", avec un seuil minimal de 6 sièges et un seuil maximal de 96 sièges par État membre (la Convention proposait 4 comme minimum et pas de seuil maximal). Il s'agit d'une solution qui permet de faire face avec plus de flexibilité à l'évolution future de l'Union tout en préservant les intérêts de chaque État membre.

6.2. Conseil européen

Le Conseil européen est reconnu comme institution autonome avec un rôle d'impulsion politique, la Constitution mentionnant *expressis verbis* qu'il n'exerce pas de fonctions législatives¹⁹. Une innovation importante de la Constitution est la suppression de sa Présidence tournante et son remplacement par un Président élu par les membres du Conseil européen pour une période de deux ans et demi renouvelable une fois. Ce Président aura des fonctions de préparation et direction des travaux du Conseil européen, ainsi que de représentation externe de l'Union, pour améliorer la visibilité, la continuité et la cohérence de la représentation de l'Union tant au plan interne qu'externe. Des dispositions visent à assurer qu'il n'exerce pas de fonctions exécutives et à éviter d'éventuels conflits avec le Président de la Commission ou le Ministre des Affaires étrangères. Seul la pratique montrera si ces dispositions sont suffisantes.

6.3. Conseil

- (1) La question clé était celle de la procédure de vote au Conseil, lorsqu'il décide à la majorité qualifiée. L'échec du Sommet de Bruxelles de décembre 2003 était en partie causé par les divergences entre les États membres sur cette question. De l'avis de l'un des rapporteurs, l'introduction du critère relatif à la population à la fois pour la répartition des sièges au Parlement européen et pour les votes au Conseil des ministres ne garantit pas un système équilibré et il se montre partisan pour le Conseil du système de pondération des votes. Le Parlement européen, à la suite du rapport Dimitrakopoulos-Leinen, a cependant opté, à une large majorité, pour le système de la double majorité. C'est pourquoi, depuis le début de la Conférence intergouvernementale, le Parlement a insisté sur le fait qu'une solution acceptable à ses yeux impliquait qu'on retienne le principe de la double majorité des États membres et de la population, afin de rendre évidente la double légitimité qui sous-tend la construction de l'Union en tant qu'union d'États et union de citoyens, et que la nouvelle procédure rende la prise de décision plus facile que le système défini dans le traité de Nice.
- (2) Et c'est bien le mécanisme de la double majorité proposé par la Convention qui a finalement été retenu, au lieu de celui d'une pondération des voix. On peut aussi considérer que, malgré le relèvement des seuils qui avaient été proposés par la Convention (55% des États, au lieu de 50%, et 65% de la population, au lieu de

¹⁹ Encore que le rôle octroyé au Conseil européen en matière de "frein de secours" à propos de certaines décisions concernant la sécurité sociale et la coopération judiciaire pénale puisse l'amener, sinon à exercer directement des fonctions législatives (il ne participe pas à l'adoption des normes), au moins à interférer de manière presque décisive dans le déroulement d'une procédure législative) - *cf. infra, points 9.1.(4) et 9.2 (7)*.

60%), le nouveau système rend la prise de décision plus facile. En effet, le système de pondération impliquait dans beaucoup de combinaisons des seuils de population bien plus élevés pour qu'une décision soit adoptée. Par ailleurs, l'exigence qu'une minorité de blocage doive inclure au moins quatre États membres a pour effet, dans beaucoup de cas, d'abaisser sensiblement le seuil des 65% de la population²⁰.

- (3) Les progrès en terme de transparence et lisibilité du système laissent en revanche beaucoup à désirer... Certes, la logique de la double majorité est beaucoup plus facile à comprendre que toute pondération des voix; mais on risque que les citoyens considèrent les seuils fixés comme assez arbitraires; et surtout, l'addition des critères complémentaires atténue très fortement les gains en termes de simplification et compréhension du système²¹.
- (4) Tout en regrettant l'abandon du compromis rédigé par la Convention, il faut rappeler que la solution enfin dégagée a été obtenue après une lutte acharnée entre les États membres, dont l'objet n'était pas toujours sans causer quelques perplexités: la comptabilité des points de pourcentage en plus ou en moins dans le poids relatif de chaque État membre dans le système de vote a occulté le fait qu'on discute sur des

²⁰ En effet, le fait que la CIG ait introduit l'exigence du vote négatif d'au moins 4 États membres pour former une minorité de blocage revient à dire que dans certaines circonstances une décision pourra être adoptée avec beaucoup moins de 62% de la population, qui est le seuil fixé dans le critère population de Nice: ainsi, une décision à laquelle s'opposeraient par exemple l'Allemagne, la France et l'Italie serait néanmoins adoptée tout en ne représentant qu'environ 55% de la population, car ces 3 seuls États ne peuvent pas constituer une minorité de blocage même s'ils représentent à eux trois près de 45% de la population de l'Union (sur la base des 25 États membres actuels). Par ailleurs, il faut garder présent à l'esprit qu'actuellement le jeu des différentes combinaisons possibles pour obtenir le seuil des voix pondérées nécessaires pour atteindre la majorité qualifiée fait qu'en beaucoup de cas le pourcentage requis de la population est sensiblement supérieur à ces valeurs.

D'un autre côté, on peut espérer que le relèvement du seuil des États membres, n'aura pas dans la pratique un effet négatif très significatif.

En effet, 55% des États membres au lieu de la moitié (50%) signifierait, dans l'Union à 25, le vote positif d'au moins 14 d'entre eux (au lieu de 13), si n'existait pas l'exigence additionnelle retenue par la CIG que la majorité inclue au moins 15 États membres; le nombre d'États nécessaire pour empêcher l'adoption d'une décision passant quant à lui de 13 à désormais 12. En pratique, les éventuels risques accrus de blocage dus à cette augmentation ne sont certainement pas très élevés. En effet, l'hypothèse d'une décision prise avec des États membres divisés en deux blocs antagonistes presque identiques ne se vérifie jamais dans la réalité. On ajoutera que l'exigence additionnelle, déjà évoquée, du minimum de 15 États membres n'aura plus de signification autonome à partir de 27 États membres, ce qui devrait vraisemblablement être le cas à partir de 2009, quand le nouveau système entrera en vigueur (dans une Union à 27, 55% des États équivaut de toute façon à 15 États membres).

²¹ On doit encore rappeler que à part les deux critères correctifs mentionnés dans le texte (le nombre minimal de 4 États pour former une minorité de blocage, et le nombre minimal de 15 États pour adopter une décision), la CIG s'est encore mise d'accord sur une sorte de compromis de Ioannina révisé pour une période transitoire (déclaration n° 5 à l'Acte final de la CIG): si des membres du Conseil représentant au moins $\frac{3}{4}$ du nombre des États membres ou du niveau de la population nécessaires pour bloquer une décision indiquent leur opposition à l'adoption d'un acte par le Conseil à la majorité qualifiée, le Conseil continuera de débattre du sujet afin de parvenir, dans un délai raisonnable, à un plus large accord. Cet accord est formalisé dans un projet de décision que le Conseil européen a entériné. Cette décision restera en vigueur au moins jusqu'en 2014, pouvant alors être révoquée par le Conseil.

Par ailleurs, il faut également rappeler que la Constitution prévoit que lorsque l'initiative de la Commission n'est pas requise ou lorsqu'une décision n'est pas adoptée sur l'initiative du Ministre des Affaires étrangères, la majorité qualifiée requise est renforcée: 72% des États membres (au lieu de $\frac{2}{3}$ comme le proposait la Convention), réunissant au moins 65% de la population (au lieu de 60%, comme le proposait la Convention).

réalités politiques et que les coalitions entre les États membres sont changeantes et tout à fait contingentes - combien de fois une décision a-t-elle montrée une division entre tous les "grands" États d'un côté et tous les "petits" États de l'autre? Souvent, la même démarche visait en même temps des objectifs contradictoires, comme sauvegarder ses propres possibilités de blocage, tout en voulant réduire les possibilités de blocage des autres ... Et, surtout, toute cette discussion a été conduite en oubliant qu'en fin de compte la dynamique de la négociation communautaire a toujours démontré que l'on n'arrive que très rarement à un vote. La réalité politique étant ce qu'elle est, le Parlement peut toutefois accepter l'accord obtenu par les Chefs d'État ou de gouvernement, tout en n'occultant pas ses regrets.

- (5) Quelle que soit la méthode de décision, encore faut-il quelle soit applicable. D'où l'importance de la question du champ d'application du vote à la majorité qualifiée. La Constitution réalise des progrès sensibles en cette matière: on recense quelques 45 nouveaux cas de vote à la majorité qualifiée dans différents domaines (cf. annexe 2). Par contre, l'unanimité est encore exigée dans 70 cas. Si la tendance globale ne peut être considérée que comme très positive, on ne peut cependant que regretter que dans certains cas on ne soit pas allé plus loin, ou même que la CIG soit revenue en arrière par rapport à des propositions qui avaient fait l'objet d'un consensus mûrement réfléchi dans la Convention (l'exemple le plus flagrant étant celui qui concerne le cadre financier pluriannuel).
- (6) Une autre amélioration importante introduite par la Constitution en terme de transparence est la prescription que les réunions des différentes formations du Conseil doivent être divisées en deux parties, selon qu'il s'agit d'exercer la fonction législative ou d'autres fonctions, avec le corollaire que lorsqu'il délibère ou vote sur des actes législatifs le Conseil siège en public. Même si on doit regretter que les États membres n'aient pas suivi la proposition de la Convention, à laquelle le Parlement tenait beaucoup, de la création d'un vrai Conseil législatif autonome, on peut cependant considérer que l'aspect essentiel de cette proposition, l'assurance de la publicité et de la transparence de l'activité législative du Conseil, a été préservé.
- (7) Au niveau des formations et du fonctionnement du Conseil, la principale nouveauté est la création d'un Conseil des Affaires étrangères autonome qui sera présidé par le Ministre des Affaires étrangères. Avec le Conseil Affaires générales, il s'agit des deux seules formations du Conseil dont l'existence est prévue par la Constitution, laquelle remet à une décision du Conseil européen, adoptée à la majorité qualifiée, l'établissement des autres formations. Les efforts pour modifier le système actuel des présidences tournantes du Conseil, de façon à assurer une plus grande visibilité et aussi la cohérence et la continuité de ses travaux, ont eu des résultats quelque peu mitigés. Les États membres se sont en effet éloignés de la proposition de la Convention, en retenant finalement le principe d'une rotation égale à l'intérieur d'un système de présidence par équipes fixé par une décision du Conseil européen, qui décide à la majorité qualifiée, dont on ne peut pas voir d'avance quels en seront exactement les bénéfices réels.

6.4. Commission

- (1) Une autre des questions institutionnelles qui était au centre des débats tant de la Convention que de la Conférence intergouvernementale était la composition de la Commission. La solution finalement retenue, différée dans le temps, s'éloigne de la proposition de la Convention, mais elle correspond mieux à la réalité politique et peut être considérée comme positive: elle permet de respecter l'aspiration des nouveaux États membres d'être représentés dans la Commission dans les premières années après leur adhésion, tout en prévoyant, dans un avenir raisonnable (2014), l'indispensable réduction du nombre des commissaires (à 2/3 du nombre des États membres, ce qui même à 27 signifierait déjà une réduction du nombre actuel des commissaires). Basée sur un système de rotation qui préserve l'égalité entre les États membres, cette solution permettra donc de contenir dans des limites acceptables la taille de la Commission. La fréquence de la période pendant laquelle chaque État membre ne désignera pas de commissaire sera d'une fois sur trois mandats.
- (2) La Constitution apporte des progrès importants en ce qui concerne la nomination du Président de la Commission, lequel est désormais élu par le Parlement européen, sur proposition du Conseil européen, qui statue à la majorité qualifiée. Ceci constitue un pas supplémentaire dans la légitimation politique de la Commission, surtout dans la mesure où le Conseil européen est tenu de tenir compte des élections au Parlement européen. Postérieurement, toute la Commission, Président, Ministre des Affaires étrangères, nommé selon une procédure particulière (*cf. infra*) et commissaires, choisis par le Conseil en accord avec le Président désigné, est soumise en tant que collègue à un vote d'approbation par le Parlement européen²².
- (3) On notera aussi le renforcement du rôle du Président de la Commission, notamment en ce qui concerne l'organisation interne de la de la Commission et le droit de demander la démission d'un commissaire, ce qui va dans le sens d'une efficacité accrue de la Commission.

6.5. Ministre des Affaires étrangères

- (1) Une des principales innovations institutionnelles de la Constitution est la création du poste de Ministre des Affaires étrangères de l'Union (fusionnant dans un seul poste ceux déjà existants de Haut représentant pour la politique extérieure et de sécurité commune et de commissaire responsable pour les relations extérieures), qui correspond à l'objectif d'assurer la cohérence et la visibilité de l'ensemble de l'action extérieure de l'Union. Le Ministre a une "double casquette" institutionnelle, en étant chargé de conduire la Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union: à ce titre il préside le Conseil des Affaires étrangères, présente des propositions et assure l'exécution des décisions du Conseil; en même temps il est Vice-président de la

²² Notons que la CIG n'a pas suivi la proposition de la Convention qui visait la présentation par le gouvernement de chaque État membre d'une liste de trois noms parmi lesquels le Président choisirait le commissaire proposé par cet État membre. On peut par ailleurs regretter que la CIG n'ait pas retenu la proposition de la Commission selon laquelle l'investiture de la Commission se terminait par le vote politiquement très symbolique du Parlement européen, et ait ajouté encore une phase à la procédure, qui se conclut alors par la nomination de la Commission par le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée.

Commission, assumant les responsabilités de cette institution dans le domaine des relations extérieures et coordonnant tous les aspects de l'action extérieure de l'Union. Il sera assisté par un service européen pour l'action extérieure réunissant du personnel de la Commission, du Secrétariat général du Conseil et des services diplomatiques nationaux, lequel sera créé par décision du Conseil après avis du Parlement européen et approbation de la Commission.

- (2) Le ministre est donc membre de la Commission, mais il a un statut spécial qui se traduit au niveau des procédures de sa nomination et de sa possible démission: il est nommé par le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, avec l'accord du Président de la Commission; il peut être démis par le Conseil européen selon la même procédure et présente sa démission si le président de la Commission le lui demande. En tant que membre de la Commission il doit aussi être soumis au vote d'investiture du collège par le Parlement européen et est soumis à la démission collective si ce dernier adopte une motion de censure.
- (3) Ces dispositions correspondent pour l'essentiel à ce que le Parlement européen défendait depuis longtemps: le Ministre pourra en effet renforcer la cohérence et l'efficacité de l'action internationale de l'Union, favoriser l'émergence d'une vraie politique étrangère commune, améliorer la visibilité de l'Union au plan international, en lui donnant un "visage". La triple responsabilité politique du Ministre, envers le Parlement européen, le Conseil et le Président de la Commission est positive. Mais de potentiels conflits entre le Ministre et le Président de la Commission ou le Président du Conseil européen restent possibles et son statut hybride peut le mettre en situation de conflits de loyauté entre le Conseil et la Commission.

6.6. La Cour de justice de l'Union européenne

La Constitution renforce aussi le rôle de la juridiction de l'Union, qu'elle nomme "Cour de justice de l'Union européenne", laquelle est composée de la "Cour de justice", du "Tribunal" et des éventuels "tribunaux spécialisés", lesquels peuvent être créés par une loi européenne²³. S'il n'y a pas de grandes modifications en ce qui concerne la composition et l'organisation de la Cour de justice et du Tribunal, en ce qui concerne la procédure de nomination des juges et des avocats généraux on notera l'introduction d'une phase préliminaire: avant d'être nommés par les États membres, les candidats indiqués par les gouvernements seront auditionnés par un comité chargé d'évaluer l'adéquation des candidats à l'exercice de leurs fonctions.

Les actes du Conseil européen et des agences seront désormais soumis à un contrôle juridictionnel de légalité. Les conditions de recevabilité des recours des personnes physiques et morales contre des actes réglementaires sont facilitées. Les actes pris dans le domaine de la coopération judiciaire pénale et de la coopération policière pourront faire pleinement l'objet d'un recours juridictionnel, sauf en ce qui concerne le contrôle de la validité et de la proportionnalité d'opérations policières, ainsi que l'exercice par les États

²³ Adoptée par le Parlement et le Conseil selon la procédure législative ordinaire, soit sur proposition de la Commission et après consultation de la Cour de justice, soit à la demande de la Cour de justice et après consultation de la Commission.

de leurs responsabilités en matière de maintien de l'ordre public et de sauvegarde de la sécurité intérieure. Finalement, si les actes adoptés dans le domaine de la politique extérieure et de sécurité commune ne peuvent eux faire l'objet d'un tel recours, la Cour est quand même compétente pour se prononcer sur la légalité des décisions européennes prévoyant des mesures restrictives à l'encontre des personnes physiques et morales.

6.7. *Autres institutions et organismes consultatifs*

- (1) Les dispositions relatives à la Banque centrale européenne (élevée au rang d'institution de l'Union) et de la Cour des comptes restent pratiquement inchangées. On notera cependant que les membres du directoire de la Banque seront désormais nommés par le Conseil décidant à la majorité qualifiée et non plus à l'unanimité.
- (2) Concernant le Comité des Régions et le Comité économique et social il n'y a presque pas de modifications. On notera cependant que le Comité des Régions acquiert un droit de recours juridictionnel pour violation du principe de subsidiarité contre des actes législatifs pour l'adoption desquels la Constitution prévoit sa consultation.

* * *

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

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

- 7.1. La Constitution réalise d'importants progrès en termes de simplification et rationalisation des procédures de décision et des instruments d'action. Les gains en ce qui concerne l'efficacité des procédures, leur légitimation démocratique et leur transparence sont évidents. Même les modifications de terminologie sont importantes pour permettre au citoyen de mieux saisir qui décide quoi dans l'Union et comment.
- 7.2. La typologie des instruments juridiques est simplifiée et clarifiée: six types d'instruments juridiques sont consacrés: la loi, la loi-cadre, le règlement, la décision, la recommandation et l'avis. Il s'agit de termes simples, clairs, dont le qualificatif européen/européenne ajouté à chacune de ces catégories permettra au citoyen de comprendre de quoi il s'agit, car ils ont une correspondance dans la terminologie utilisée dans la plupart des États membres (une loi c'est un acte normatif émanant du Parlement, un règlement est un acte normatif de l'exécutif), mettant fin à la confusion et à l'imprécision terminologique qui régnaient jusqu'à présent.
- 7.3. La Constitution établit aussi une nette hiérarchie des normes. La suprématie des actes législatifs sur les actes exécutifs est clairement énoncée. La Commission est clairement reconnue comme exécutif européen, auquel il incombe de prendre les mesures

nécessaires pour l'exécution des actes législatifs au niveau européen, le Conseil n'assumant qu'exceptionnellement des fonctions exécutives, dans les cas où la Constitution le détermine expressément, ou quand les actes législatifs le spécifient en le motivant dûment.

- 7.4. La création d'une catégorie de règlements délégués, confiés par l'autorité législative (Parlement européen et Conseil) à la Commission, pourra contribuer à l'efficacité de l'action de l'Union, car elle permet de libérer le législateur des détails techniques que l'exécutif est plus en mesure de traiter de façon rapide et adéquate; elle est accompagnée des indispensables garanties de contrôle de la part de l'autorité législative (à travers un mécanisme appelé "call back"), la pleine parité entre le Parlement européen et le Conseil étant assurée²⁴.
- 7.5. Les nouvelles procédures législatives: la Constitution met clairement en exergue la procédure législative ordinaire (qui correspond à l'actuelle codécision); c'est la procédure législative par excellence, les autres types de procédures sont conçus comme des exceptions qui doivent être expressément prévues dans la Constitution. Cette procédure se définit par l'initiative de la Commission (sauf dans certaines matières du domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, où elle la partage avec au moins 1/4 des États membres), et la codécision du Parlement européen et du Conseil (quelques petites modifications apportées à l'ancienne procédure de codécision visent justement à souligner la parité totale entre ces deux institutions), le Conseil décidant à la majorité qualifiée.
- 7.6. Le champ d'application de la procédure législative ordinaire a été sensiblement augmenté: quelques cinquante nouvelles bases juridiques (portant ainsi le total à 86) dont certaines d'énorme importance, comme celles qui concernent l'espace de liberté, sécurité et justice, les politiques agricole et de la pêche, l'espace de recherche européen, ou la définition des compétences d'exécution (jusqu'ici réglée par la "décision cadre sur la "comitologie") ou l'actuel "règlement financier" (cf. annexe 3). Dans tous ces domaines le Conseil ne peut plus décider tout seul, mais seulement en accord avec le Parlement.
- 7.7. Les cas de procédures législatives spéciales, dans lesquels une des institutions adopte l'acte avec la participation de l'autre institution - qui peut aller de l'approbation au simple avis - sont, hélas, encore trop nombreux, et dans certains cas on ne peut comprendre le choix de ce type de procédure que comme le résultat de concessions faites dans le courant des négociations de la Conférence intergouvernementale. On recense 3 cas de lois du Parlement européen qui sont adoptées avec l'approbation du Conseil²⁵. Les cas de lois du Conseil s'élèvent pour leur part à 28²⁶. La loi contenant le budget annuel fait l'objet d'une

²⁴ Chacune des deux branches de l'autorité législative peut en effet révoquer la délégation à tout moment; par ailleurs, le règlement délégué envisagé par la Commission ne peut entrer en vigueur que si dans le délai prévu par la loi/loi-cadre accordant la délégation, aucune des deux institutions n'émet d'objections.

²⁵ La loi fixant le statut des députés européens, celle fixant le statut du Médiateur européen et celle définissant les modalités d'exercice du droit d'enquête (laquelle doit aussi recevoir l'approbation de la Commission) - cf. annexe 4.

²⁶ Dans 22 de ces cas le Conseil décide à l'unanimité (5 cas avec l'approbation du Parlement européen, 17 avec avis simple); dans 6 cas il décide à la majorité qualifiée (1 avec l'approbation du Parlement européen, 5 avec avis simple) - cf. annexe 4.

procédure spéciale de décision conjointe du Parlement européen et du Conseil (*cf. infra, point 8*).

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

8. Les finances de l'Union

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

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

- le Conseil continuerait à décider, à l'unanimité (avec l'approbation subséquente par les États membres selon leurs règles constitutionnelles respectives), des éléments essentiels et du plafond des ressources propres²⁷;
- le Parlement européen et le Conseil décideraient conjointement des perspectives financières, qui seraient constitutionnalisées sous la désignation de cadre financier pluriannuel (le Conseil déciderait à la majorité qualifiée à partir du premier cadre financier postérieur à l'entrée en vigueur de la Constitution);
- ces deux institutions décideraient conjointement du budget annuel: après une première lecture dans chaque institution qui pourrait conduire à la convocation d'un comité de conciliation, le Parlement aurait le dernier mot en cas de désaccord, à la condition de réunir une très forte majorité, à défaut de laquelle la position du Conseil prévaudrait.

8.3. Ceci signifiait que les États membres continueraient à détenir la clé essentielle de la définition du montant et de la nature des recettes de l'Union, que les deux branches de

²⁷ La Constitution prévoit une loi du Conseil, sur laquelle le Parlement ne doit donner que son avis. Par contre, la Convention proposait que les mesures d'exécution du système de ressources propres soient adoptées par une loi du Conseil statuant à la majorité qualifiée, avec l'approbation du Parlement.

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

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

- les propositions de la Convention ont été maintenues en ce qui concerne les ressources propres;
- le cadre financier doit toujours être adopté par les deux institutions, mais le Conseil décidera à l'unanimité, jusqu'à ce que le Conseil européen, également à l'unanimité, décide que le Conseil pourra statuer à la majorité qualifiée;
- le budget annuel est lui aussi être adopté conjointement par le Parlement européen et le Conseil, mais en cas de désaccord la procédure devra recommencer avec la présentation par la Commission d'un nouveau projet de budget.

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

9. Progrès dans les politiques sectorielles

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

Ainsi les modifications introduites dans la partie III sont essentiellement la conséquence des choix faits au niveau de la partie I du traité constitutionnel, en ce qui concerne la

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

9.1. Espace de Liberté, Sécurité et Justice

- (1) En termes de politiques internes, c'est dans le domaine de l'espace de liberté, sécurité et justice que la Constitution innove le plus, notamment grâce à la suppression de la structure par piliers et à l'intégration de la coopération judiciaire pénale et de la coopération policière (ce qui relevait encore jusqu'à présent du "troisième pilier") dans la logique "communautaire", à travers la généralisation de la procédure législative ordinaire et du vote à la majorité qualifiée²⁸. Ceci même si un certain particularisme institutionnel demeure: définition par le Conseil européen (par consensus) des orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle, sans que le Parlement européen ne soit associé; partage de l'initiative législative entre la Commission et un quart des États membres (et non plus un seul État membre comme actuellement) dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale et de la coopération policière; rôle renforcé pour les Parlements nationaux, notamment quant au contrôle du respect du principe de subsidiarité (un quart des Parlements nationaux pour déclencher l'alerte précoce, au lieu d'un tiers).
- (2) Les objectifs des politiques dans ce domaine sont clarifiés, leur définition est approfondie. L'action de l'Union en la matière est explicitement subordonnée aux droits fondamentaux. L'accès à la justice est consacré comme un objectif général. La reconnaissance mutuelle des différents systèmes et le rapprochement des législations sont reconnus comme deux moyens juxtaposés de réalisation des politiques.

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

La Constitution consacre aussi des avancées remarquables en matière de coopération judiciaire civile et de coopération judiciaire en matière pénale, ainsi qu'en matière de

²⁸ La Constitution ne met pas en cause la situation particulière du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark en matière d'espace de liberté, sécurité et justice, telle que définie dans plusieurs protocoles déjà existants et qui ont été adaptés au nouveau texte constitutionnel.

coopération policière, grâce surtout à l'application de la procédure législative ordinaire.

- (3) Ainsi, la coopération judiciaire civile est étendue à toutes les matières ayant une incidence transfrontière et se base sur la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires, la procédure législative ordinaire étant d'application pour les éventuelles mesures de rapprochement des législations, sauf en matière de droit de la famille, où l'unanimité est la règle (loi du Conseil avec simple avis du Parlement européen). Mais le Conseil peut lui-même décider, à l'unanimité, d'étendre la procédure législative ordinaire à certains aspects du droit de la famille qui ont une incidence transfrontière.
- (4) En matière de coopération judiciaire pénale, la grande innovation est que la procédure législative ordinaire (majorité qualifiée) est prévue pour le rapprochement des législations tant dans le domaine procédural (règles minimales pour permettre la reconnaissance mutuelle des jugements et des décisions judiciaires, etc.), que du droit pénal matériel: règles minimales pour la définition de certains crimes graves et de dimension transfrontière énumérés dans la Constitution, ainsi que des sanctions. La Constitution prévoit même que le Conseil, statuant à l'unanimité peut identifier d'autres domaines de la procédure pénale ainsi que d'autres domaines de criminalité dans lesquels la procédure législative ordinaire peut être d'application.

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

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

européenne prise par le Conseil à l'unanimité, après approbation du Parlement européen.

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

9.2. *Autres politiques internes*

- (1) Au-delà de l'introduction de quelques bases juridiques nouvelles correspondant aux quelques compétences "nouvelles" -ou mieux définies- dans la partie I, les modifications introduites par la Constitution au niveau des autres politiques sectorielles sont surtout la conséquence de la consécration de la codécision (et donc du vote à la majorité qualifiée) comme procédure législative ordinaire et de la "ventilation" entre actes législatifs et non législatifs tels que nouvellement définis.
- (2) Parmi les changements les plus remarquables on notera ceux qui concernent la politique agricole et la politique de la pêche: la procédure législative ordinaire sera d'application pour l'adoption des actes législatifs établissant les règles des organisations communes des marchés agricoles, ainsi que les autres dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de la politique commune de l'agriculture et de la pêche (actuellement, le Parlement européen n'a que le droit d'être consulté). Cela signifie que l'élaboration des grandes lignes des politiques communes en ce qui concerne l'agriculture et la pêche deviendra une question relevant également de la décision du Parlement européen et non plus laissée aux seuls ministres de l'agriculture. En revanche, la définition des prix, des prélèvements, des aides et des limitations quantitatives, ainsi que la répartition des possibilités de pêche, relève des actes non législatifs et incombe au Conseil, à travers des règlements ou des décisions européens.
- (3) À la politique de recherche et développement technologique s'ajoute un nouveau volet, la politique spatiale. Le programme-cadre de recherche, désormais une loi européenne, sera adopté à la majorité qualifiée. Parallèlement, un espace de recherche européen, où les chercheurs, les connaissances scientifiques et les technologies circulent librement, sera mis en œuvre à travers des lois adoptées selon la procédure législative ordinaire. Un programme spatial européen pourra être adopté par voie de loi ou de loi-cadre. Soulignons que la sauvegarde des droits législatifs du Parlement européen dans ce domaine, a été sérieusement mise en cause par certaines propositions pendant la CIG.
- (4) Le nouveau chapitre de l'énergie vise, entre autres objectifs, à assurer le fonctionnement du marché de l'énergie et la sécurité de l'approvisionnement en énergie, ainsi qu'à promouvoir l'efficacité énergétique et le développement d'énergies renouvelables. Cependant, la CIG a introduit une limite à l'action de l'Union, qui ne pourra pas affecter le droit d'un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique. Par ailleurs,

si la procédure législative ordinaire et le vote à la majorité qualifiée sont la règle dans ce domaine, la CIG a prévu que toute mesure ayant principalement une nature fiscale doit être prise par loi du Conseil adoptée à l'unanimité, après consultation du Parlement.

- (5) En matière de santé publique la CIG est allée un peu plus loin que la Convention, en ajoutant, à la lutte contre les "grands fléaux transfrontières", parmi les actions d'appui conduites par l'Union, la surveillance, l'alerte et la lutte contre des menaces transfrontières graves sur la santé. L'Union doit aussi, entre autres, établir des mesures fixant des normes élevées de qualité et de sécurité des produits médicaux, ainsi que des mesures de protection de la santé publique en ce qui concerne le tabac et l'alcool. Soulignons que la Constitution précise que l'action de l'Union dans ce domaine est menée dans le respect des responsabilités des États membres en ce qui concerne la définition de leur politique de santé, lesquelles incluent la gestion des services de santé et des soins médicaux, ainsi que l'allocation des ressources qui leur sont affectées.
- (6) On peut regretter que le texte finalement accordé ne consacre pas de modifications plus substantielles en termes de politique sociale, notamment en ce qui concerne l'extension de la majorité qualifiée (pas de modification par rapport à la situation actuelle). Cependant, il ne serait pas exact d'affirmer que la Constitution comporte un quelconque recul en matière sociale. Au contraire, on relève quelques progrès:
- la reconnaissance du "plein emploi" et du "progrès social" parmi les objectifs de l'Union consacrés en ouverture de la Constitution;
 - l'introduction au début de la partie III d'une "clause sociale" de caractère horizontal, selon laquelle l'Union doit prendre en compte, dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques, les exigences liées à la "promotion d'un niveau d'emploi élevé" et à la "garantie d'une protection sociale adéquate", à la "lutte contre l'exclusion sociale" ainsi qu'à un "niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine";
 - la création d'une base juridique permettant la reconnaissance et la préservation des services d'intérêt économique général;
 - la reconnaissance explicite au niveau de la partie I du rôle des "partenaires sociaux" et notamment du sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi, qui contribue au dialogue social.

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

- (7) Enfin, on notera que la procédure législative ordinaire sera d'application en matière de mesures de sécurité sociale visant le droit aux prestations pour les travailleurs migrants salariés et non salariés. Ceci sera combiné avec un autre "frein de secours": dans le cas où un État membre considère que ces mesures pourraient affecter des

"aspects fondamentaux de son système de sécurité sociale, notamment le champ d'application, le coût ou la structure financière de celui-ci, ou en affecterait l'équilibre financier", il pourra demander, dans ce cas, que le Conseil européen soit saisi de la question (ce qui entraîne la suspension de la procédure législative). Le Conseil européen doit, dans un délai de quatre mois, soit renvoyer la question au Conseil pour que la procédure continue, soit demander à la Commission la présentation d'une nouvelle proposition (la Constitution restant toutefois silencieuse quant aux conséquences de l'éventuelle inaction du Conseil...).

- (8) Parallèlement, on constate aussi que la Constitution n'apporte pas de changements en matière de fiscalité, l'unanimité restant la règle générale en la matière: même les passages (assez limités) à la procédure législative ordinaire (et donc à la majorité qualifiée) proposés par la Convention en matière de mesures de coopération administrative et de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale illégale (moyennant constatation par le Conseil, à l'unanimité, que les mesures proposées relevaient de ces questions) n'ont pas été retenues par la CIG.
- (9) Un autre domaine qui a été au centre des discussions, mais dans lequel les modifications sont plutôt modestes, est celui de la gouvernance économique. Cependant, on doit souligner la confirmation au niveau des compétences de l'Union de la coordination des politiques économiques et de l'emploi (bien que la CIG ait modifié le texte de la Convention pour mettre l'accent sur le fait que ce sont les États membres qui coordonnent leurs politiques selon des modalités définies au sein de l'Union), et le renforcement des dispositions propres aux États membres dont la monnaie est l'euro: par ex., la décision du Conseil sur l'adoption de l'euro par de nouveaux États membres (proposée par la Commission) doit être précédée d'une recommandation émanant de la majorité qualifiée des États membres dont la monnaie est déjà l'euro.

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

9.3. La politique étrangère et de sécurité commune

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

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

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

Ainsi, la perspective d'une défense commune, ou en tous cas la définition d'une politique de défense commune, dont les principes avaient déjà été agréés dans le traité de Maastricht, devient plus réaliste²⁹. Cette politique commune de défense donne à l'Union une capacité opérationnelle basée sur des moyens civils et militaires. Les principales innovations à ce propos concernent:

- la mise à jour des objectifs des "missions de type Petersberg"³⁰;
- la création d'une Agence européenne de l'armement, de la recherche et des capacités militaires³¹;
- la possibilité de création, par décision du Conseil à la majorité qualifiée, d'une coopération structurée permanente en matière de défense entre les États membres qui ont les capacités militaires et la volonté politique d'y adhérer (un protocole annexe définit les conditions de la mise en œuvre de cette coopération structurée);

²⁹ La décision de création, le moment venu, d'une défense commune est prise par le Conseil européen statuant à l'unanimité et exige en outre l'approbation de tous les États membres, selon leurs procédures constitutionnelles.

³⁰ À travers l'inclusion de missions de désarmement, de conseil en matière militaire, de stabilisation à la fin des conflits, de lutte contre le terrorisme, y compris dans des territoires de pays tiers, qui viennent s'ajouter aux missions déjà prévues, à savoir humanitaires et d'évacuation, de prévention des conflits et de maintien de la paix, et les missions des forces de combat, de gestion des crises et de rétablissement de la paix.

³¹ Ayant notamment pour tâches de promouvoir la rationalisation des capacités militaires des États membres, la coordination des activités de recherche en matière de technologie de défense et l'amélioration de l'efficacité des dépenses militaires.

- la définition d'une obligation d'aide et assistance mutuelle entre les États membres, par tous les moyens, au cas où un État membre ferait l'objet d'une agression armée sur son territoire, en conformité avec la Charte de l'Organisation des Nations Unies, et dans le respect des engagements de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord pour les États membres y appartenant. La Constitution souligne que cette obligation ne met pas en cause le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres, ce qui constitue une garantie importante pour ceux de ces États traditionnellement "neutres";
 - la possibilité pour le Conseil de confier à un groupe d'États la réalisation d'une mission pour la préservation des valeurs de l'Union;
 - la création d'un fonds de lancement constitué par les contributions des États membres pour les dépenses militaires qui ne sont pas à charge du budget de l'Union;
 - la définition d'une procédure d'accès rapide aux crédits de l'Union.
- (3) La Constitution prévoit encore une clause de solidarité entre les États membres, selon laquelle les autres États portent assistance, à sa demande, à un État membre qui fait l'objet d'une attaque terroriste ou d'une catastrophe naturelle. Les conditions de mise en œuvre de cette clause de solidarité seront adoptées par décision du Conseil, sur proposition conjointe de la Commission et du Ministre. Le Conseil décide à l'unanimité si cette décision a des implications en termes de défense. Le Parlement en est informé.
- (4) Ces avancées sont donc significatives et ne mettent en cause ni les spécificités de la politique de sécurité et de défense de certains États membres, ni les engagements des États membres qui appartiennent à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord. Elles ne risquent pas non plus de transformer l'Union en un bloc militaire agressif, comme certains semblent le craindre. Certains auraient certainement souhaité aller plus loin, surtout en terme de majorité qualifiée. Néanmoins, vu la nature éminemment intergouvernementale de ce domaine et la réalité politique dans laquelle la Conférence intergouvernementale s'est inscrite, on peut considérer que le résultat final est plutôt positif.

9.4. Autres domaines des relations extérieures

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

réserve de son approbation. À noter la confirmation, par la Constitution, de ce qu'on appelle "l'exception culturelle"³².

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

10. Des éléments de flexibilité importants

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

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

- (1) Au niveau de la procédure de révision, le nouveau traité propose des améliorations évidentes: tout d'abord l'attribution au Parlement européen d'un droit d'initiative de la révision, au même titre que les États membres ou la Commission. Mais aussi l'institutionnalisation de la Convention comme instance de préparation de la révision. Il s'agit là de la reconnaissance du rôle absolument décisif de la Convention dans l'élaboration de la Constitution et des limites inhérentes à la méthode intergouvernementale. Le Parlement européen, qui a été le premier à proposer le recours à la méthode de la Convention ne peut que se réjouir de cette modification, laquelle contribuera à la transparence et à la démocratisation de la procédure de révision, ainsi qu'à lui assurer une efficacité accrue.

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

- (2) Malheureusement, la Conférence intergouvernementale n'est pas allée aussi loin que le Parlement européen le souhaitait en ce qui concerne la simplification de la procédure de révision. En effet, le texte de l'article IV-444 prévoit une procédure simplifiée de révision du contenu des dispositions du Titre III de la partie III relatif aux actions et politiques internes de l'Union - à condition que cette révision n'accroisse pas les compétences attribuées à l'Union - mais cette simplification consiste simplement à permettre au Conseil européen de se passer de la Convention

³² La Constitution dispose que le Conseil doit statuer à l'unanimité en ce qui concerne les accords dans le domaine des services culturels et audiovisuels, lorsque ceux-ci risquent de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique de l'Union. Cette "exception" a été "étendue" par la CIG au commerce des services sociaux, d'éducation et de santé, lorsque de tels accords risquent de perturber gravement l'organisation de ces services au niveau national et de porter atteinte à la compétence des États membres pour la fourniture de ces services. Par ailleurs, le Conseil doit aussi statuer à l'unanimité en ce qui concerne les accords dans le domaine des services en général et des aspects de la propriété intellectuelle, lorsqu'ils comprennent des dispositions pour lesquelles l'unanimité est requise pour l'adoption de règles internes.

(sans avoir besoin pour ce faire de l'approbation du Parlement européen) et garde de toute façon l'exigence d'unanimité et de ratification par tous les États membres.

- (3) Ainsi, la révision de la Constitution continuera d'exiger, dans tous les cas, l'unanimité et la ratification par tous les États membres. Pourtant des propositions, ayant recueilli un large appui de la part du Parlement européen et des Parlements nationaux, avaient été formulées, qui auraient permis de rendre un peu plus souple cette exigence s'agissant de la révision des dispositions de la partie III (assez détaillées et dont la nature constitutionnelle est souvent douteuse), tout en respectant le principe essentiel que tout accroissement supplémentaire des compétences de l'Union exigerait l'unanimité des États membres.
- (4) Par contre, le Parlement européen ne peut que se féliciter du maintien des "passerelles" proposées par la Convention pour le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée du Conseil ou de la procédure législative spéciale à la procédure législative ordinaire. Le fait qu'une telle décision ne peut être prise par le Conseil européen qu'à l'unanimité, avec l'approbation du Parlement européen et seulement si aucun Parlement national ne s'y oppose dans un délai de six mois constitue une garantie suffisante du point de vue du respect des droits de chaque État membre et de la transparence et légitimation démocratique de la décision.
- (5) Un autre aspect positif du nouveau texte constitutionnel concerne les améliorations introduites en matière de coopérations renforcées, dont l'importance pourra s'accroître à l'avenir compte tenu de l'augmentation substantielle du nombre des États membres. Tout en préservant les conditions nécessaires pour garantir la cohésion de l'ensemble de l'Union et son unité institutionnelle, la Constitution élargit le champ des coopérations renforcées (elles peuvent s'appliquer à tous les domaines non couverts par les compétences exclusives de l'Union, alors qu'actuellement le domaine de la défense en est exclu) et facilite leur lancement: elles doivent réunir au moins 1/3 des États membres, le Conseil prenant une décision à la majorité qualifiée, sauf en matière de Politique Étrangère et de Sécurité Commune, où l'unanimité reste requise. L'exigence de l'approbation du Parlement européen (sauf dans le domaine de la Politique Étrangère et de Sécurité Commune) renforce aussi la légitimation démocratique de la décision de lancement d'une telle coopération.
- (6) Enfin, le fait que la Conférence intergouvernementale ait réussi à maintenir une disposition "passerelle" vers la majorité qualifiée ou la procédure législative ordinaire à l'intérieur des coopérations renforcées, comme la Convention l'avait proposée, est également positif.
- (7) Le retrait volontaire de l'Union: pour la première fois dans les traités constitutifs des Communautés européennes, puis de l'Union, qui - à l'exception du premier, instituant la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier - étaient expressément conclus pour une durée illimitée, mais sans qu'une procédure de dénonciation collective ou de la part d'un seul État membre ne soit prévue, la Constitution introduit à son article I-60 un mécanisme de "retrait volontaire de l'Union". Certes, en l'absence d'une disposition particulière, le droit international des traités autorisait déjà en toute hypothèse une telle possibilité. Mais son insertion désormais explicite dans le texte

même de la Constitution, outre qu'il arrête des modalités précises pour gérer une telle éventualité, est également un signal clair et fort qu'aucun État membre n'est contraint de continuer à participer à l'aventure commune, si son peuple ne le désire plus. Ceci démontre, ensemble avec les dispositions relatives aux coopérations renforcées et structurées, que l'adhésion à l'Union et au développement de ses politiques est un acte librement choisi et assis sur un réel engagement politique.

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

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

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

11.3. S'agissant de la ratification du présent traité originel, la CIG a adopté une déclaration (n° 30) de nature politique qui a été inscrite à son Acte final et qui reprend en substance des termes similaires à ceux de l'article IV-447 précité.

11.4. Bien sûr, dans le passé, le Conseil européen s'est naturellement saisi de la question lorsque les procédures de ratification des traités antérieurs ont connu des problèmes dans certains États membres. Mais, en insérant une telle disposition - suivant en cela les propositions de la Convention - la CIG a voulu donner un signal politique selon lequel il est difficilement acceptable qu'une petite minorité des États membres empêche les autres d'avancer, compte tenu par ailleurs des autres modalités de la Constitution, qui prévoient notamment la possibilité d'un retrait volontaire de l'Union et aménagent la possibilité de recourir à des coopérations renforcées et ou structurées, auxquelles tous les États membres ne sont pas tenus de participer. Une telle situation devrait amener à des négociations pour trouver une solution permettant de tenir compte non seulement de la situation de l'État membre qui n'est pas en condition de ratifier la Constitution, mais également et surtout de celle des États membres qui l'acceptent.

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

1. Au vu de l'analyse qui précède, le jugement d'ensemble du Parlement européen sur les résultats de la CIG conclue en juin 2004 ne peut être que résolument positif, en ce qu'ils reflètent un niveau d'ambition que nombreux doutaient de pouvoir atteindre dans le contexte

géopolitique au travers duquel s'est déroulé tout l'exercice depuis la Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union en décembre 2001³³.

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

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

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

Mais ce qu'il faut surtout souligner, c'est que la Constitution introduit plus de démocratie dans l'Union européenne, favorise une plus grande efficacité dans la prise de décision, garantit une meilleure clarification, gage d'une meilleure compréhension de qui fait quoi dans l'Union ainsi que du niveau de responsabilité qui incombe d'une part à l'Union et de l'autre aux États membres. Lors de la conférence de presse qui a suivi la clôture de la Convention, le Président Giscard d'Estaing a affirmé que le Parlement européen était le grand gagnant de la Convention. Les rapporteurs estiment que les véritables triomphateurs sont les citoyens parce que cette Constitution représente la plus grande avancée depuis les traités de Rome de 1957, parce qu'elle consolide nos valeurs et nos principes en un projet stimulant de vie en commun, parce qu'elle constitue la meilleure réponse pour affronter ensemble les défis actuels.

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

³³ Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Laeken des 14 et 15.12.2001 (doc. Conseil: SN 300/1/01 REV1).

ANNEXE I: Les compétences de l'Union³⁴

Type de compétences	Exclusives (Liste exhaustive) ³⁵	Partagées (Liste non exhaustive) ³⁶	Complémentaires (Liste exhaustive)
Définition	Seule l'Union peut adopter des actes juridiquement contraignants; les États membres ne peuvent intervenir que s'ils sont autorisés à le faire par l'Union ou pour mettre en œuvre les actes de celle-ci	L'Union et les États membres ont la possibilité d'adopter des actes juridiquement contraignants, ces derniers pouvant agir dans la mesure où l'Union ne l'a pas fait	L'Union ne peut intervenir que pour appuyer l'action des États membres (surtout à travers des interventions financières); elle peut légiférer mais pas harmoniser les dispositions législatives et réglementaires nationales
Matières	<p>Union douanière</p> <p>Établissement des règles de concurrence nécessaires pour le fonctionnement du marché intérieur</p> <p>Politique monétaire pour les États membres dont la monnaie est l'euro</p> <p>Conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique de la pêche</p> <p>Politique commerciale commune</p>	<p>Marché intérieur</p> <p>Politique sociale</p> <p>Cohésion économique, sociale et territoriale</p> <p>Agriculture et pêche (à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer)</p> <p>Environnement</p> <p>Protection des consommateurs</p> <p>Transports</p> <p>Réseaux transeuropéens</p> <p><u>Énergie</u></p> <p>Espace de liberté, de sécurité et de justice</p> <p>Enjeux communs de sécurité en matière de santé publique</p> <p><i>Recherche et développement technologique</i></p> <p><i>Politique de l'espace</i></p> <p><i>Coopération au développement</i></p>	<p>Protection et amélioration de la santé humaine</p> <p>Industrie</p> <p>Culture</p> <p><u>Tourisme</u></p> <p>Éducation</p> <p>Jeunesse</p> <p><u>Sport</u></p> <p>Formation professionnelle</p> <p><u>Protection civile</u></p> <p><u>Coopération administrative</u></p>

³⁴ La Constitution mentionne aussi la politique extérieure et de sécurité commune et la coordination des politiques économiques et de l'emploi, lesquelles ne rentrent pas dans les trois catégories de ce tableau, vu leur nature spécifique. Les domaines de compétences soulignés dans chacune des colonnes correspondent à des domaines pour lesquels aucune disposition particulière n'est actuellement prévue dans les traités, mais dans lesquels l'Union a déjà agi, notamment en ayant recours aux dispositions relatives au marché intérieur ou à l'article 308 du TCE.

³⁵ Au-delà de ces compétences, l'Union dispose aussi d'une compétence exclusive pour la conclusion d'accords internationaux lorsque celle-ci est prévue dans un acte législatif de l'Union, qu'elle est nécessaire pour lui permettre d'exercer sa compétence interne ou lorsqu'elle est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée.

³⁶ En dépit du fait que la Constitution traite des politiques qui sont indiquées en italique dans cette colonne dans l'article (I-14), relatif aux compétences partagées, il s'agit de secteurs dans lesquels l'action de l'Union n'a pas pour effet d'empêcher l'exercice des compétences nationales.

ANNEXE 2: Liste des nouveaux cas de vote à la majorité qualifiée

I - Bases juridiques existantes qui passent à la majorité qualifiée

(entre parenthèses et en italique la procédure actuelle)

1. Art. I-24, paragraphe 7 : Ordre des Présidences du Conseil – décision du Conseil européen, sans proposition de la Commission (*art. 203 TCE – Conseil décide à l'unanimité*)
2. Art. I-37, paragraphe 3 : modalités de contrôle de l'exercice des compétences exécutives de la Commission (actuelle décision *comitologie*) – procédure législative ordinaire (*art. 202 TCE – décision du Conseil à l'unanimité, après avis du PE*)
3. Art. III-136 : libre circulation des travailleurs, prestations sociales – procédure législative ordinaire³⁷ (*art. 42 TCE : codécision – le Conseil statuant à l'unanimité*)
4. Art. III-141 : liberté d'établissement, accès aux activités non salariées – procédure législative ordinaire lorsque l'exécution des directives qu'il arrête comporte une modification des principes législatifs dans un État membre (*art. 47, paragraphe 2 TCE – codécision – le Conseil statuant à l'unanimité*)
5. Art. III-187, paragraphe 3 : modification de certaines dispositions du Statut du SEBC – procédure législative ordinaire (proposition de la Commission avec consultation de la BCE ou recommandation de la BCE avec consultation de la Commission) (*art. 107.5 TCE – dans le cas d'une proposition de la Commission, le Conseil statue à l'unanimité, après consultation de la BCE; dans tous les cas le PE doit donner un avis conforme; dans celui d'une recommandation de la BCE le Conseil statue à la majorité qualifiée après consultation de la Commission*)
6. Art. III-236, paragraphe 2 : politique commune des transports (y compris dans les cas évoqués au paragraphe 3) – procédure législative ordinaire (*art. 71, paragraphe 2 TCE – le Conseil statue à l'unanimité après consultation du PE dans le seul cas des dérogations énoncées à ce paragraphe 2*)
7. Art. III-263 : coopération administrative dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice – règlement du Conseil, consultation du PE (*art. 66 TCE et 34, paragraphe 1 TUE : procédure définie à l'art. 67, paragraphes 1 et 2 TCE : unanimité au Conseil après*

³⁷ Cette procédure est accompagnée d'un mécanisme de "frein de secours": dans le cas où un État membre considère que les mesures en question pourraient affecter des "aspects fondamentaux de son système de sécurité sociale, notamment le champ d'application, le coût ou la structure financière" de celui-ci, ou en affecteraient "l'équilibre financier", il peut demander que le Conseil européen soit saisi de la question (ce qui entraîne la suspension de la procédure législative). Le Conseil européen doit, dans un délai de 4 mois, soit renvoyer la question au Conseil pour que la procédure continue, soit demander à la Commission la présentation d'une nouvelle proposition (la Constitution restant silencieuse quant aux conséquences de l'éventuelle inaction du Conseil...).

consultation du PE – le Conseil peut décider à l'unanimité, après consultation du PE, de passer à la majorité qualifiée)

8. Art. III-265 : contrôle aux frontières – procédure législative ordinaire (*art. 62 TCE : procédure définie à l'art. 67 TCE : unanimité au Conseil après consultation du PE; le Conseil peut décider à l'unanimité, après consultation du PE, de passer à la majorité qualifiée*)
9. Art. III-266 : asile et protection des réfugiés et personnes déplacées – procédure législative ordinaire (*art. 63, paragraphes 1 et 2 TCE : procédure définie à l'art. 67, paragraphe 5 TCE : unanimité et consultation du PE pour certains aspects; le Conseil peut décider à l'unanimité, après consultation du PE, de passer à la majorité qualifiée*)
10. Art. III-267 : immigration – procédure législative ordinaire (*art. 63, paragraphes 3 et 4 TCE : procédure définie à l'art. 67 TCE : unanimité au Conseil et consultation du PE; le Conseil peut décider à l'unanimité, après consultation du PE, de passer à la majorité qualifiée*)
11. Art. III-270, paragraphes 1 et 2 : coopération judiciaire en matière pénale – procédure législative ordinaire³⁸ (*art. 31, paragraphe 1, points a), b), c), d) TUE – unanimité au Conseil et avis simple du PE*)
12. Art. III-271, paragraphes 1 et 2 : rapprochement des normes pénales, infractions et sanctions³⁹ (*art. 31, paragraphe 1, point e) TUE – unanimité au Conseil et avis simple du PE*)
13. Art. III-273 : Eurojust – procédure législative ordinaire (*art. 31, paragraphe 2 TUE – unanimité au Conseil et avis simple du PE*)
14. Art. III-275, paragraphe 2 : coopération policière non opérationnelle – procédure législative ordinaire (*art. 30, paragraphe 1 TUE – unanimité au Conseil et avis simple du PE*)
15. Art. III-276 : Europol – procédure législative ordinaire (*art. 30, paragraphe 2 TUE – unanimité au Conseil et avis simple du PE*)
16. Art. III-280, paragraphe 5 : mesures dans le domaine de la culture – procédure législative ordinaire (recommandations du Conseil aussi à la majorité qualifiée) (*art.151, paragraphe 5 TCE – codécision avec unanimité au Conseil; recommandations : Conseil à l'unanimité sur proposition de la Commission*)

³⁸ Cette procédure est accompagnée d'un mécanisme de "frein de secours": si un État membre considère qu'une proposition législative en cette matière peut mettre en cause des aspects fondamentaux de son système de justice pénale, il peut demander que la question soit renvoyée au Conseil européen et la procédure suspendue. Le Conseil européen doit, dans un délai de 4 mois, renvoyer la question au Conseil, pour que la procédure continue, ou demander la présentation par la Commission, ou le groupe d'États auteurs de l'initiative, d'une nouvelle proposition législative. Si le Conseil européen ne prend pas la décision mentionnée endéans les 4 mois, ou si la nouvelle procédure législative engagée à sa demande n'aboutit pas dans un délai de douze mois, alors, une coopération renforcée dans la matière sera automatiquement engagée dès lors qu'un tiers des États membres le souhaite.

³⁹ Ibidem.

17. Art. III-382, paragraphe 2 : nomination des membres du directoire de la BCE – décision du Conseil européen, sur recommandation du Conseil, consultation du PE et du conseil des gouverneurs de la BCE (*art. 112 TCE – Chefs d'État ou de gouvernement par commun accord, le reste identique*)

II - Bases juridiques nouvelles à la majorité qualifiée

1. Art. I-9 (ensemble avec art. III-325, paragraphes 6 et 8) : adhésion à la CEDH – décision du Conseil sur proposition du négociateur de l'accord (en principe la Commission), après approbation du PE
2. Art. I-24, paragraphe 4 : liste des formations du Conseil – décision du Conseil européen (sans proposition de la Commission)
3. Art. I-32, paragraphe 5 : révision des règles relatives à la nature et composition du CdR et du CES – décision du Conseil
4. Art. I-47, paragraphe 4 : initiative citoyenne en vue de la proposition d'une loi européenne – procédure législative ordinaire
5. Art. I-54, paragraphe 4 : mesures d'exécution du système des ressources propres – loi du Conseil, approbation du PE
6. Art. I-60, paragraphe 2 : accord de retrait d'un EM – décision du Conseil sur proposition du négociateur de l'accord (en principe la Commission), après approbation du PE
7. Art. III-122 : principes et conditions pour le fonctionnement des services d'intérêt économique général – procédure législative ordinaire
8. Art. III-127 : mesures pour faciliter la protection diplomatique et consulaire – loi du Conseil, consultation du PE
9. Art. III-176, premier alinéa : propriété intellectuelle – procédure législative ordinaire
10. Art. III-196, paragraphes 1 et 2 : États membres dont la monnaie est l'euro, position commune et représentation unifiée sur la scène internationale – décision du Conseil, consultation de la BCE
11. Art. III-254 : politique spatiale – procédure législative ordinaire
12. Art. III-256, paragraphe 2 : énergie – procédure législative ordinaire⁴⁰
13. Art. III-272 : mesures d'encouragement dans le domaine de la prévention du crime – procédure législative ordinaire
14. Article III-278, paragraphe 4, alinéas c) et d) : mesures pour faire face aux enjeux communs de sécurité dans le domaine de la santé⁴¹

⁴⁰ Notons qu'à présent l'Union prend déjà des mesures dans le domaine de l'énergie, soit sur base de dispositions qui prévoient déjà le vote à la majorité qualifiée, soit sur base de l'article 308 du TCE.

15. Article III-278, paragraphe 5 : mesures d'encouragement visant la protection de la santé humaine, notamment lutte contre les grands fléaux transfrontières, et la lutte contre le tabac et l'abus de l'alcool⁴²
16. Art. III-281 : tourisme – procédure législative ordinaire
17. Art. III-282 : sport – procédure législative ordinaire
18. Art. III-284 : protection civile⁴³
19. Art. III-285 : coopération administrative – procédure législative ordinaire
20. Art. III-300, paragraphe 2, b) : initiatives du Ministre des affaires étrangères dans le domaine de la PESC à la demande du Conseil européen – décision du Conseil
21. Art. III-311, paragraphe 2 : statut et siège de l'agence d'armements – décision du Conseil sans proposition de la Commission
22. Art. III-312, paragraphe 2 : établissement d'une coopération structurée permanente dans le domaine de la défense – décision du Conseil sans proposition de la Commission, consultation du Ministre des Affaires étrangères
23. Art. III-312, paragraphe 3 : admission d'un État membre dans la coopération structurée permanente dans le domaine de la défense – décision du Conseil (les seuls États membres participants prenant part au vote) sans proposition de la Commission, consultation du Ministre des Affaires étrangères
24. Art. III-312, paragraphe 4 : suspension d'un État membre de la coopération structurée permanente dans le domaine de la défense – décision du Conseil (les seuls États membres participants prenant part au vote) sans proposition de la Commission
25. Art. III-321, paragraphes 3 et 5 : aide humanitaire⁴⁴ et création du Corps volontaire européen
26. Art. III-398 : administration de l'Union européenne

⁴¹ Les mesures prévues dans les lettres c et d) sont en fait nouvelles. Les mesures prévues dans les lettre a) et b) étaient déjà prévues dans l'article 152 du TCE et faisaient l'objet de la procédure de codécision.

⁴² Les bases juridiques prévues dans ce paragraphe sont toutes nouvelles, à l'exception de celle concernant les mesures d'encouragement pour la protection de la santé humaine, qui était déjà prévue dans l'article 152 du TCE.

⁴³ Des mesures sont déjà prises dans ce domaine sur base de l'article 308 du TCE.

⁴⁴ Des mesures sont déjà prises dans ce domaine soit sur base de l'article 179 (à la majorité qualifiée), soit sur base de l'article 308 du TCE (à l'unanimité).

ANNEXE 3: Actes législatifs - procédure législative ordinaire

Cette annexe contient la liste des bases juridiques auxquelles s'appliquera la procédure législative ordinaire prévue par la Constitution (qui correspond grosso modo à la procédure actuelle définie à l'article 251 TCE dite procédure de codécision).

Les matières soulignées sont celles dont la base juridique est soit complètement nouvelle, soit connaît un changement de procédure en devenant soumise à la "codécision/procédure législative ordinaire.

Sont indiqués en italique les articles correspondants du traité actuellement en vigueur et, dans les cas où la Constitution en modifie la procédure, celle actuellement d'application.

1. Modalités de contrôle des compétences d'exécution (Article I-37, paragraphe 3) (*Article 202 TCE: unanimité au Conseil et avis simple du Parlement*)
2. Initiative des citoyens (Article I-47, paragraphe 4)
3. Modalités du droit d'accès aux documents (Article I-50, paragraphe 3) (*Article 255, paragraphe 2*)
4. Protection des données (Article I-51, paragraphe 2) (*Article 286, paragraphe 2*)
5. Services d'intérêt économique général (Article III-122) (*Article 16 TCE*)
6. Mesures pour combattre toute discrimination en raison de la nationalité (Article III-123) (*Article 12 TCE*)
7. Principes de base des mesures d'encouragement en matière de non-discrimination (Article III-124, paragraphe 2) (*Article 13.2 TCE*)
8. Dispositions visant à faciliter l'exercice du droit des citoyens de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres (Article III-125) (*Article 18, paragraphe 2 TCE*)
9. Libre circulation des travailleurs (Article III-134) (*Article 40 TCE*)
10. Marché intérieur - mesures de sécurité sociale pour les travailleurs migrants communautaires⁴⁵ (Article III-136, paragraphe 1) (*Article 42 TCE: codécision - le Conseil statuant à l'unanimité*)
11. Droit d'établissement (Article III-138, paragraphe 1) (*Article 44 TCE*)

⁴⁵ Avec un mécanisme de "frein de secours": dans le cas où un État membre considère que ces mesures pourraient affecter des "aspects fondamentaux de son système de sécurité sociale, notamment le champ d'application, le coût ou la structure financière de celui-ci, ou en affecterait l'équilibre financier", il peut demander que le Conseil européen soit saisi de la question (ce qui entraîne la suspension de la procédure législative). Le Conseil européen doit, dans un délai de 4 mois, soit renvoyer la question au Conseil pour que la procédure continue, soit demander à la Commission la présentation d'une nouvelle proposition (la Constitution restant silencieuse quant aux conséquences de l'éventuelle inaction du Conseil...).

12. Exclusion dans un État membre de certaines activités du champ d'application des dispositions relatives au droit d'établissement (Article III-139, deuxième alinéa) (*Article 45, deuxième alinéa TCE: majorité qualifiée au Conseil sans participation du PE*)
13. Coordination des dispositions législatives, réglementaires ou administratives prévoyant un régime spécial pour les ressortissants des autres États membres dans l'exercice du droit d'établissement (Article III-140, paragraphe 2) (*Article 46, paragraphe 2 TCE*)
14. Coordination des dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres concernant l'accès aux activités non salariées et à l'exercice de celles-ci et la reconnaissance mutuelle des diplômes (Article III-141, paragraphe 1) (*Article 47 TCE: codécision - le Conseil statuant à l'unanimité lorsque cela implique une modification des dispositions législatives des États membres*)
15. Extension du bénéfice des dispositions relatives aux prestations de services aux ressortissants d'un pays tiers établis dans la Communauté. (Article III-144, deuxième alinéa) (*Article 49, deuxième alinéa TCE: majorité qualifiée au Conseil sans participation du PE*)
16. Libéralisation des services dans des secteurs déterminés (Article III-147) (*Article 52, paragraphe 1 TCE: majorité qualifiée au Conseil et avis simple du PE*)
17. Services (Article III-150) (*Article 55 TCE*)
18. Coopération douanière (Article III-152) (*Article 135 TCE*)
19. Adoption d'autres mesures relatives aux mouvements de capitaux à destination ou en provenance de pays tiers (Article III-157, paragraphe 2) (*Article 57, paragraphe 2, première phrase TCE: majorité qualifiée au Conseil sans participation du PE*)
20. Mesures administratives relatives aux mouvements de capitaux en matière de prévention et lutte contre la criminalité et le terrorisme (Article III-160) (*Article 60 TCE*)
21. Mesures pour le rapprochement des dispositions nationales qui ont pour objet l'établissement ou le fonctionnement du marché intérieur pour la promotion des objectifs de l'article III-130 (Article III-172, paragraphe 1) (*Article 95, paragraphe 1 TCE*)
22. Mesures nécessaires pour éliminer des distorsions du marché intérieur (Article III-174) (*Article 96 TCE: majorité qualifiée au Conseil sans participation du PE*)
23. Propriété intellectuelle sauf régimes linguistiques des titres européens (Article III-176, 1^{er} alinéa)⁴⁶
24. Surveillance multilatérale (Article III-179 paragraphe 6) (*Article 99, paragraphe 5 TCE: procédure de coopération*)

⁴⁶ En l'absence d'une base juridique spécifique, l'Union a jusqu'à présent agi dans cette matière sur la base de l'Article 308 du TCE: *Unanimité au Conseil et avis simple du PE.*

25. Modification du protocole sur les statuts du SEBC et de la BCE (Article III-187 paragraphe 3) (*Article 107, paragraphe 5 TCE: unanimité au Conseil ou, selon les cas, majorité qualifiée, et après avis conforme du Parlement européen*)
26. Mesures nécessaires à l'usage de l'Euro (Article III-191) (*Article 123, paragraphe 4 TCE*)
27. Mesures d'encouragement de l'emploi (Article III-207) (*Article 129 TCE*)
28. Politique sociale (article III-210, paragraphes 1, excepté les points c) d) f) et g), et 2 et paragraphe 3⁴⁷, deuxième alinéa (*Article 137, paragraphes 1 et 2 TCE*)
29. Politique sociale (égalité des chances, de traitement et de rétribution) (Article III-214, paragraphe 3) (*Article 141, paragraphe 3 TCE*)
30. Fonds social européen (Article III-219, paragraphe 3) (*Article 148 TCE*)
31. Mesures dans le domaine de la cohésion économique et sociale (Article III-221, troisième alinéa) (*Article 159 TCE*)
32. Fonds structurels - à partir de 2007⁴⁸ - (Article III-223 paragraphes 1, premier et troisième alinéas et 2) (*Article 161 TCE: Actuellement: unanimité au Conseil et avis conforme du PE; à partir de 2007: majorité qualifiée au Conseil et avis conforme du PE*)
33. Fonds de cohésion - à partir de 2007⁴ - (Article III-223 paragraphe 1, deuxième et troisième alinéas et 2) (*Article 161 TCE: actuellement: unanimité et avis conforme du PE; à partir de 2007: majorité qualifiée au Conseil et avis conforme PE*)
34. Fonds européen de développement régional (Article III-224) (*Article 162 TCE*)
35. Application des règles de concurrence à la politique agricole commune (III-230 paragraphe 1) (*Article 36 TCE: majorité qualifiée au Conseil et avis simple du PE*)
36. Législation en matière de politique agricole commune (Article III-231 paragraphe 2) (*Article 37, paragraphe 2: majorité qualifiée au Conseil et avis simple du PE*)
37. Environnement (actions communautaires en vue de réaliser les objectifs en la matière, sauf si de nature fiscale) (Article III-234 paragraphe 1) (*Article 175, paragraphe 1 TCE*)
38. Programme d'action dans le domaine de l'environnement (Article III-234 paragraphe 3) (*Article 175, paragraphe 3 TCE*)

⁴⁷ Dans les domaines prévus dans ces points la loi est adoptée par le Conseil à l'unanimité, après consultation du PE. Cependant, le deuxième alinéa du paragraphe 3 contient une clause "passerelle" selon laquelle le Conseil peut décider, à l'unanimité, que la procédure législative ordinaire sera applicable aux points d), f) et g) du paragraphe 1.

⁴⁸ Le paragraphe 2 de l'article III-223 établit que les premières dispositions relatives aux Fonds structurels et au Fonds de cohésion adoptées à la suite de celles en vigueur à la date de la signature de la Constitution seront adoptées par loi du Conseil statuant à l'unanimité après approbation du PE. L'année ici indiquée (2007) est évidemment conditionnée par l'entrée en vigueur préalable de la Constitution.

39. Protection des consommateurs (Article III-235, paragraphe 3) (*Article 153, paragraphe 4 TCE*)
40. Mise en œuvre de la politique commune des transports (Article III-236, paragraphe 2) (*Article 71 TCE*)
41. Navigation maritime et aérienne (Article III-245) (*Article 80, paragraphe 2 TCE*)
42. Réseaux transeuropéens (Article III-247, paragraphe 2) (*Article 156 TCE*)
43. Programme-cadre de recherche (Article III-251, paragraphe 1) (*Article 166, paragraphe 1 TCE*).
44. Mise en œuvre de l'espace européen de recherche (Article III-251, paragraphe 4)
45. Mise en œuvre du programme-cadre de recherche: règles sur la participation des entreprises et sur la diffusion des résultats (Article III-252, paragraphe 1) (*Article 167 TCE*)
46. Programmes complémentaires de recherche pour certains États membres (Article III-252, paragraphe 2) (*Article 168 TCE*)
47. Participation à des programmes de recherche entrepris par plusieurs États membres (Article III-252, paragraphe 3) (*Article 169 TCE*)
48. Politique spatiale (Article III-254)
49. Énergie, à l'exception des mesures de nature fiscale (Article III-256, paragraphe 2)⁴⁹.
50. Visas, contrôles aux frontières extérieures, conditions de libre circulation des ressortissants de pays tiers, gestion des frontières extérieures, absence de contrôle aux frontières intérieures (Article III-265, paragraphe 2) (*Article 62 TCE: procédure définie à l'article 67 TCE: unanimité au Conseil et avis simple du PE avec possibilité de passage à la codécision suite à une décision du Conseil prise à l'unanimité après consultation du Parlement européen*)
51. Asile, protection temporaire ou subsidiaire des personnes (Article III-266, paragraphe 2) (*Article 63, paragraphes 1 et 2 et Article 64, paragraphe 2 TCE: procédure définie à l'article 67 TCE: unanimité au Conseil et avis simple du PE avec possibilité de passage à la codécision suite à une décision du Conseil prise à l'unanimité après consultation du Parlement européen*)
52. Immigration et lutte contre la traite d'êtres humains (Article III-267 paragraphe 2) (*Article 63, paragraphes 3 et 4 TCE: procédure définie à l'article 67 TCE: unanimité au Conseil et avis simple du PE avec possibilité de passage à la codécision suite à une décision du Conseil prise à l'unanimité après consultation du Parlement européen*)

⁴⁹ En l'absence d'une base juridique spécifique, l'Union a jusqu'à présent agi dans cette matière sur la base de l'Article 308 du TCE: *Unanimité au Conseil et avis simple du PE*.

53. Mesures d'encouragement en vue de favoriser l'intégration des ressortissants des pays tiers (Article III-267 paragraphe 4)
54. Coopération judiciaire en matière civile (sauf droit de la famille)⁵⁰ (Article III-269 paragraphe 2) (*Article 65 TCE: procédure définie à l'article 67 TCE: unanimité au Conseil et avis simple du PE avec possibilité de passage à la codécision suite à une décision du Conseil prise à l'unanimité après consultation du Parlement européen*)
55. Coopération judiciaire en matière pénale - procédures, coopération, formation, conflits de compétences, règles minimales pour la reconnaissance des jugements) (Article III-270 paragraphes 1 et 2)⁵¹ (*Article 31 TUE: unanimité au Conseil et avis simple du PE*)
56. Règles minimales pour la définition d'infractions et sanctions en matière de criminalité grave de dimension transfrontière (Article III-271 paragraphes 1 et éventuellement 2)⁷ (*Article 31 TUE: procédure définie aux articles 34, paragraphe 2 et 39, paragraphe 1 TUE: unanimité au Conseil et avis simple du PE*)
57. Mesures d'appui dans la prévention du crime (Article III-272)
58. Eurojust (Article III-273 paragraphe 1, deuxième alinéa) (*Article 31 TUE: procédure définie aux articles 34, paragraphe 2 et 39, paragraphe 1 TUE: unanimité au Conseil et avis simple du PE*)
59. Modalités d'association du Parlement européen et des parlements nationaux dans l'évaluation d'Eurojust (Article III-273 paragraphe 1, troisième alinéa)
60. Coopération policière (certains aspects) (Article III-275, paragraphe 2) (*Article 30 TUE: procédure définie aux articles 34, paragraphe 2 et 39, paragraphe 1 TUE: unanimité au Conseil et avis simple du PE*)
61. Europol (Article III-276 paragraphe 2, premier alinéa) (*Article 30 TUE: procédure définie aux articles 34, paragraphe 2 et 39, paragraphe 1 TUE: unanimité au Conseil et avis simple du PE*)
62. Modalités de contrôle d'Europol par le PE et les Parlements nationaux (Article III-276 paragraphe 2, deuxième alinéa)

⁵⁰ Les points e), g) et h) du paragraphe 2 de cet article contiennent des bases juridiques nouvelles; les autres points étaient déjà couverts par l'article 65 du TCE. Le paragraphe 3 de ce même article III-269 prévoit encore la possibilité pour le Conseil d'adopter une décision déterminant les aspects du droit de la famille ayant une incidence transfrontière susceptibles de faire l'objet d'actes adoptés selon la procédure législative ordinaire.

⁵¹ Un mécanisme de "frein de secours" est prévu dans les paragraphes 3 et 4 de ces articles: si un État membre considère qu'une proposition législative en cette matière peut mettre en cause des aspects fondamentaux de son système de justice pénale, il peut demander que la question soit renvoyée au Conseil européen et la procédure suspendue. Le Conseil européen doit, dans un délai de 4 mois, renvoyer la question au Conseil, pour que la procédure continue, ou demander la présentation par la Commission, ou le groupe d'États auteurs de l'initiative, d'une nouvelle proposition législative. Si le Conseil européen ne prend pas la décision mentionnée endéans les 4 mois, ou si la nouvelle procédure législative engagée à sa demande n'aboutit pas dans un délai de douze mois, une coopération renforcée dans ce domaine est alors automatiquement engagée si au moins un tiers des États membres le souhaite.

63. Santé publique - mesures pour faire face aux enjeux communs de sécurité dans le domaine de la santé⁵² (Article III-278, paragraphe 4) (*Article 152, paragraphe 4 TCE*)
64. Santé publique - mesures d'encouragement visant la protection de la santé humaine, notamment la lutte contre les grands fléaux transfrontières, et la lutte contre le tabac et l'abus d'alcool (Article III-278, paragraphe 5⁵³)
65. Industrie (Article III-279, paragraphe 3) (*Article 157, paragraphe 3 TCE*)
66. Culture (sauf les recommandations) (Article III-280, paragraphe 5 a) (*Article 151 TCE: codécision - le Conseil statuant à l'unanimité*)
67. Tourisme - mesures pour compléter les actions menées dans les États membres (Article III-281, paragraphe 2)
68. Éducation (sauf les recommandations) (Article III-282, paragraphes 1, troisième alinéa, points a) à f) et 3) (*Article 149, paragraphe 4 TCE*)
69. Sport (Article III-282, paragraphes 1, troisième alinéa, point g) et 3)
70. Formation professionnelle (Article III-283 paragraphe 3) (*Article 150, paragraphe 4 TCE*)
71. Protection civile contre les catastrophes naturelles ou d'origine humaine (Article III-284, paragraphe 2)⁵⁴
72. Coopération administrative pour la mise en œuvre du droit de l'Union par les États membres (Article III-285, paragraphe 2)
73. Politique commerciale - mesures de mise en œuvre (Article III-315, paragraphe 2) (*Article 133 TCE: majorité qualifiée au Conseil sans consultation du PE*)
74. Coopération au développement (Article III-317 paragraphe 1) (*Article 179 TCE*).
75. Coopération économique, financière et technique avec les pays tiers (Article III-319, paragraphe 2) (*Article 181A TCE: majorité qualifiée au Conseil et avis simple du PE*)
76. Cadre général pour les actions d'aide humanitaire (Article III-321, paragraphe 3)
77. Corps volontaire européen d'aide humanitaire (Article III-321, paragraphe 5)
78. Statut et règles de financement des partis politiques au niveau européen (Article III-331) (*Article 191 TCE*)

⁵² Les mesures prévues aux points a) et b) du paragraphe 4 de cet article étaient déjà prévues à l'article 152 du TCE. Les mesures prévues aux points c) et d) sont nouvelles.

⁵³ Toutes les bases juridiques prévues dans ce paragraphe sont nouvelles, à l'exception de celle concernant les mesures d'encouragement pour la protection de la santé humaine, qui était déjà prévue à l'article 152 du TCE.

⁵⁴ En l'absence d'une base juridique spécifique, l'Union a jusqu'à présent agi dans cette matière sur la base de l'article 308 du TCE: *unanimité au Conseil et avis simple du PE*.

79. Création de tribunaux spécialisés (Article III-359) (*Article 225A TCE: unanimité au Conseil et avis simple du PE*)
80. Juridiction de la Cour en matière de propriété intellectuelle (Article III-364) (*Article 229A TCE: unanimité au Conseil et avis simple du PE, plus ratification nationale*)
81. Modification du statut de la Cour de justice, sauf titre I et article 64 (Article III-381) (*Article 245 TCE: unanimité au Conseil et avis simple du PE*)
82. Administration européenne (Article III-398 paragraphe 2)
83. Adoption des règles financières [l'unanimité étant maintenue au Conseil jusque fin 2006] (Article III-412 paragraphe 1) (*Article 279, paragraphe 1 TCE: unanimité au Conseil après consultation du Parlement européen, puis, à partir de 2007, majorité qualifiée au Conseil*)
84. Lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté (Article III-415 paragraphe 4) (*Article 280, paragraphe 4 TCE*)
85. Statut des fonctionnaires et régime applicable aux autres agents de l'Union (Article III-427) (*Article 283 TCE: majorité qualifiée au Conseil et avis simple du PE*)
86. Statistiques (Article III-429, paragraphe 1) (*Article 285, paragraphe 1 TCE*)

ANNEXE 4: Actes législatifs - procédures législatives spéciales

Cette note contient la liste des bases juridiques relatives aux procédures législatives spéciales: ad hoc, loi du Parlement européen, loi du Conseil. Sont repris en italique, lorsqu'ils existent, les articles correspondants des traités actuels et, dans le cas d'un changement de la procédure, celle actuellement d'application.

I - Procédures ad hoc

1. Budget annuel - décision conjointe PE-Conseil (article III-404) (*Article 272 TCE: procédure ad hoc*)

II - Lois du Parlement européen

2. Statut des membres du Parlement européen (Article III-330, paragraphe 2) : adoption par le PE, sur sa propre initiative, après approbation du Conseil (à l'unanimité en ce qui concerne le régime fiscal) et avis de la Commission (*Article 190, paragraphe 5 TCE*)
3. Modalités de l'exercice du droit d'enquête (Article III-333, troisième alinéa) : adoption par le PE, sur sa propre initiative, après approbation du Conseil et de la Commission (*Article 193 TCE: commun accord*)
4. Statut du Médiateur européen (Article III-335 paragraphe 4) : adoption par le PE, sur sa propre initiative, après approbation du Conseil et avis de la Commission (*Article 195, paragraphe 4 TCE*)

III - Lois du Conseil

A. *Unanimité et approbation du Parlement européen*

5. Mesures en vue de combattre les discriminations (Article III-124, paragraphe 1) (*Article 13, paragraphe 1 TCE: Avis simple du PE*)
6. Extension des droits liés à la citoyenneté (Article III-129) - **ratification nationale exigée** (*Article 22 TCE*)
7. Cadre financier pluriannuel (Article I-55, paragraphe 2) *Pas mentionné dans les traités. Relève actuellement d'un Accord interinstitutionnel*
8. Parquet européen (Article III-274, paragraphe 1)
9. Procédure électorale uniforme (Article III-330, paragraphe 1): sur initiative et avec l'approbation du PE - **ratification nationale exigée** (*Article 190, paragraphe 4 TCE*)

B. *Unanimité et consultation du Parlement européen*

10. Ressources propres de l'Union - plafond et création de nouvelles ressources (Article I-54, paragraphe 3) - **Ratification nationale exigée** (Article 269 TCE)
11. Mesures concernant les passeports, les cartes d'identité et les titres de séjour (Article III-125) (Article 18, paragraphe 3 TCE)
12. Citoyenneté: droit de vote et éligibilité dans l'État membre de résidence aux élections municipales et européennes (Article III-126) (Article 19 TCE)
13. Adoption de mesures relatives aux mouvements des capitaux à destination ou en provenance des pays tiers, qui constituent un pas en arrière dans le processus de libéralisation prévu par le droit communautaire (Article III-157, paragraphe 3) (Article 57, paragraphe 2 in fine TCE: Unanimité au Conseil sans avis du PE)
14. Harmonisation de la fiscalité indirecte (Article III-171) (Article 93 TCE)
15. Rapprochement des législations (Article III-173) (Article 94 TCE)
16. Régime linguistique des titres de propriété intellectuelle (Article III-176, deuxième alinéa)
17. Remplacement du protocole sur les déficits excessifs (Article III-184, paragraphe 13) (Article 104, paragraphe 14 TCE)
18. Missions spécifiques de la Banque centrale européenne en matière de contrôle prudentiel (Article III-185, paragraphe 6) (Article 105, paragraphe 6 TCE: Unanimité au Conseil après consultation de la BCE et avis conforme du PE)
19. Politique sociale: sécurité sociale et protection sociale des travailleurs, protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail, représentation et défense collective, et conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers⁵⁵ (Article III-210, paragraphe 1, points c), d), f) et g) et 3, premier alinéa) (Article 137, paragraphes 1, points c), d), f) et g) et 2 point b), deuxième alinéa TCE)
20. Environnement: dispositions à caractère fiscal, mesures concernant l'aménagement du territoire, la gestion des ressources hydriques et l'affectation des sols, et mesures qui affectent l'approvisionnement et la diversification des ressources énergétiques (Article III-234, paragraphe 2) (Article 175, paragraphe 2 TCE)
21. Énergie: mesures de nature fiscale (Article III-256, paragraphe 3)
22. Coopération judiciaire en matière civile concernant les mesures relatives au droit de la famille ayant une incidence transfrontière⁵⁶ (Article III-269, paragraphe 3) (Article 67, paragraphe 5, deuxième tiret TCE)

⁵⁵ Le Conseil peut décider à l'unanimité, après consultation du PE, de passer à la procédure législative ordinaire pour les points d), f) et g) (deuxième alinéa du paragraphe 3 de l'article III-210).

⁵⁶ Le Conseil peut décider à l'unanimité, après consultation du PE, de passer à la procédure législative ordinaire (deuxième alinéa de ce paragraphe 3 de l'article III-263).

23. Coopération policière opérationnelle (Article III-275, paragraphe 3) (*Article 30, paragraphe 1, point a): procédure définie aux articles 34, paragraphe 2 et 39, paragraphe 1 TUE*)
24. Interventions des autorités d'un État membre sur le territoire d'un autre État membre (Article III-277) (*Article 32 TUE: procédure définie aux articles 34, paragraphe 2 et 39, paragraphe 1 TUE*)
25. Association entre les pays et territoires d'outre-mer et l'Union - procédure et modalités (Article III-291) (*Article 187 TCE - sans consultation du PE*)
26. Modification du Protocole sur les statuts de la Banque européenne d'investissement (Article III-393, quatrième alinéa) (*Article 266, troisième alinéa TCE*)

C. Majorité qualifiée et approbation du PE

27. Mesures d'exécution du système des ressources propres de l'Union (Article I-54, paragraphe 4)

D. Majorité qualifiée et consultation du PE

28. Mesures pour faciliter la protection diplomatique (Article III-127, troisième alinéa) (*Article 20 TCE - accord entre les États membres: coopération intergouvernementale*)
29. Recherche: programmes spécifiques de mise en œuvre du programme cadre (Article III-251, paragraphe 3) (*Article 166, paragraphe 4 TCE*)
30. Régions ultra-périphériques (Article III-424, premier alinéa) (*Article 299, paragraphe 2, deuxième alinéa TCE*)

OPINION MINORITAIRE

Conformément à l'article 48, paragraphe 3 du règlement
Jens-Peter Bonde, Wojciech Wierzejski, James Hugh Allister et Mogens N.J. Camre

L'Europe mérite mieux

Dans tous les États membres de l'UE, les lois sont adoptées par les élus qui démocratiquement peuvent les modifier. Les élus sont responsables devant les électeurs et peuvent être remplacés lors de l'élection suivante. C'est là l'essence même de la démocratie représentative.

Tous les pays membres de l'UE sont des démocraties. Le cœur même de la démocratie repose sur le droit des électeurs de choisir leurs législateurs.

Le projet de Constitution de l'UE menace l'idée même de démocratie. Certes, nous pourrions toujours nous rendre aux urnes, mais dans de nombreux domaines un vote majoritaire primera sur notre législation nationale.

Dans l'UE, c'est la Commission, dont les membres sont nommés et non élus, qui a le monopole de la présentation de lois sur lesquelles statuent ensuite les fonctionnaires et les ministres réunis au sein du Conseil et ce n'est pas le Parlement élu qui a le dernier mot.

Pourquoi irions-nous donc voter "oui" à une érosion de la DÉMOCRATIE?

L'Europe mérite mieux que ce projet de Constitution pour l'Europe. Nous recommandons donc le rejet de la Constitution en l'état actuel.

Nous proposons en lieu et place une démocratie accrue en Europe:

- Chaque pays nomme un commissaire, sur lequel il exerce un pouvoir de contrôle;
- Chaque pays dispose d'une voix égale au Conseil de ministres, lequel est contrôlé depuis le parlement national;
- L'adoption de la législation de l'UE requiert une majorité de 75% représentant au moins 50% de la population;
- Toutes les lois de l'UE sont également adoptées par les parlements nationaux;
- Chaque parlement national dispose d'un droit de veto dans les domaines d'importance vitale;
- Le Parlement européen dispose d'un droit de veto sur toutes les questions; en cas de blocage d'une proposition législative, le pouvoir décisionnel revient aux parlements nationaux;
- L'ensemble de la législation est public et peut être consulté sur Internet. Toutes les réunions et documents préparatoires sont publics, à moins que 75% des députés aient décidé par un vote de tenir une réunion à huis clos ou de ne pas divulguer un document qui peut être contrôlé par le Médiateur et par la Cour.

MOINS DE CENTRALISATION

La Constitution européenne introduit de nombreux domaines nouveaux sur lesquels l'UE peut légiférer en lieu et place des parlements nationaux. Aucun domaine fondamental n'échappera à l'interférence de l'UE.

Le vote majoritaire devient la règle dans nombre de nouveaux domaines, passant outre à la décision des parlements nationaux.

En outre, les chefs de gouvernement ont la possibilité d'aller plus loin et de modifier des domaines soumis actuellement à l'unanimité. À l'avenir, la décision ne peut être prise qu'à la majorité, et il est passé outre à la décision des autres pays.

Les chefs de gouvernement peuvent aussi étendre les compétences de l'UE à de nouveaux domaines sans consulter à nouveau les électeurs.

L'UE doit se rapprocher beaucoup plus des citoyens. La Constitution fait exactement l'inverse en centralisant davantage encore le pouvoir à Bruxelles.

C'est pourquoi nous recommandons le rejet de la Constitution.

Nous proposons plus de liberté dans les États membres, et non plus de centralisation:

- Tous les actes législatifs comportent une date d'expiration après laquelle ils ne sont plus applicables à moins d'être une nouvelle fois adoptés;
- Les 100 000 pages de textes législatifs de l'UE font l'objet d'un nouvel examen. De la sorte, la juridiction de l'UE est limitée aux questions transfrontalières;
- Introduction d'un véritable principe de proximité: les parlements nationaux arrêtent le programme législatif annuel et habilite ensuite la Commission à présenter une proposition législative;
- Rationalisation de toutes les décisions de l'UE sous deux formes: les lois et les recommandations. Les lois concernent les domaines où les États membres ne peuvent légiférer efficacement par eux-mêmes; les recommandations s'appliquent aux questions d'intérêt national;
- La Cour de justice se limite à arbitrer des litiges transfrontaliers; elle doit être empêchée de légiférer au-delà du texte des traités.

PAS DE NOUVELLE SUPER-PUISSANCE

La Constitution pour l'Europe confère à l'UE une "personnalité morale" représentant les États membres à l'égard du reste du monde, assumant la fonction d'État dans le cadre de la législation internationale.

Toute décision prise par l'UE prime sur les lois démocratiquement adoptées par les États membres. Nos Constitutions nationales elles-mêmes sont ignorées si elles sont contraires à une décision de Bruxelles.

C'est ce principe de la centralisation de l'État fédéral qui est désormais consacré à l'article 6 de

la nouvelle Constitution. Les États membres sont d'ailleurs tenus de soumettre toutes les questions litigieuses à la Cour de justice de l'Union européenne.

L'UE aura son propre ministre des affaires étrangères et des forces militaires communes. L'UE sera représentée vis-à-vis des autres pays du monde par un président, un ministre des affaires étrangères commun et un premier ministre commun: le président de la Commission.

Les 25 États membres deviendront des "États constituants", sur le modèle des USA, mais avec moins de liberté de légiférer que les États américains. Nous recommandons, par conséquent, le rejet de la Constitution.

Au lieu de cela, nous proposons une coopération entre nations indépendantes et libres. Le monde n'a nul besoin d'une nouvelle super-puissance.

- La coopération européenne n'a pas à être basée sur une Constitution mais doit reposer sur un accord entre pays indépendants, sur un traité qui peut être résilié avec préavis de deux ans;
- La Cour de justice et les autorités de l'UE doivent respecter les constitutions nationales telles qu'elles sont interprétées par les Cours suprêmes ou les tribunaux constitutionnels nationaux;
- La politique étrangère commune européenne ne doit pas empêcher les pays membres d'avoir une politique indépendante sur le plan international;
- Les questions militaires doivent rester distinctes de la coopération civile au sein de l'UE;
- Suppression de la fonction de président de l'UE au profit d'une présidence exercée alternativement.

IL FAUT DÉSENGORGER L'UE

Dans le budget de l'UE, 10% des fonds versés à Bruxelles se perdent ou sont détournés.

Dans l'UE, la Cour des comptes et la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen restent incapables de contrôler efficacement l'utilisation des crédits communautaires. Le Médiateur n'a pas accès à tous les documents.

Nous avons une politique de la pêche préjudiciable aux intérêts des pêcheurs et une politique agricole qui coûte cher aux consommateurs et aux contribuables en pénalisant les agriculteurs, en causant des dommages à l'environnement et en appauvrissant le Tiers Monde.

Les crédits sont dilapidés dans des fonds structurels et de cohésion et des projets d'aide à des pays d'outremer, mal gérés.

Pour ces raisons aussi, nous recommandons le rejet de la Constitution.

Nous devons nous concentrer sur l'amélioration du fonctionnement de l'UE dans l'exercice de ses compétences actuelles avant de lui en attribuer de nouvelles.

UN RÉFÉRENDUM JUSTE

- Des référenda sur le projet de Constitution pour l'Europe doivent être organisés, chaque fois que possible, le même jour dans tous les pays. De cette façon, les citoyens européens auront le dernier mot quant aux règles du jeu qui régiront notre coopération commune;
- Dans tous les pays, le référendum sera libre et équitable: des ressources publiques égales seront allouées aux partisans du oui et du non.

Si dans un pays le non devait l'emporter, une nouvelle Convention, plus représentative, serait désignée, cette Convention établirait des propositions visant à démocratiser les règles du jeu capables de nous réunir au lieu de diviser les Européens, comme le fait l'actuel projet.

RESPECTER LE RÉSULTAT

Si les 25 États membres ratifient la Constitution conformément à leur procédure démocratique, nous respecterons le verdict populaire. Nous craignons toutefois que les intentions de l'autre partie ne soient pas les mêmes:

- Certains des nouveaux commissaires ont indiqué qu'ils appliqueraient des éléments de cette Constitution avec ou sans ratification formelle.
- Certains députés au Parlement européen ont expressément présenté cette exigence comme condition à leur nomination.
- Les travaux sont déjà en cours pour l'institution d'un ministère des affaires étrangères et d'un service diplomatique de l'UE.
- Avant même que la Constitution soit adoptée, et à plus forte raison ratifiée, la Cour de justice a déclaré qu'elle se prononcerait sur la base de la Charte des droits fondamentaux.

Le groupe de travail sur le référendum demande aux parlements nationaux d'accepter le verdict populaire. Si un ou plusieurs États membres votent "non", la Constitution doit être mise au rebut et les travaux doivent être engagés en vue d'un nouveau traité intergouvernemental qui fixera les règles d'une association européenne de démocraties nationales.

24.11.2004

AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

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

Rapporteur pour avis: Elmar Brok

SUGGESTIONS

La commission des affaires étrangères invite la commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

1. accueille favorablement les améliorations que le nouveau traité constitutionnel renferme dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), et notamment:
 - (a) les définitions des principes et des objectifs de l'action extérieure de l'UE (articles I-3 et III-292), notamment ceux concernant la conformité de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE au droit international, et concernant le respect des principes inscrits dans la Charte des Nations unies;
 - (b) le regroupement, sous un unique nouveau titre V de la partie III (Les politiques et le fonctionnement de l'Union), des articles des traités en vigueur applicables aux divers aspects de l'action extérieure de l'Union;
 - (c) l'attribution à l'Union de la personnalité juridique (article I-7);
 - (d) surtout, la création du nouveau poste de ministre des Affaires étrangères, responsable devant le Parlement européen comme devant le Conseil européen (article I-28); le Parlement européen sera informé, sur un pied d'égalité avec le Conseil, de toute future proposition soumise par le vice-Président de la Commission ou par le ministre des Affaires étrangères de l'Union en ce qui concerne l'élaboration de la politique étrangère et de sécurité commune;
 - (e) la création du service européen pour l'action extérieure (article III-296, paragraphe 3); il faut cependant s'attendre à ce que ce service demeure une pierre angulaire dans le domaine de l'action extérieure, en assistant le ministre des Affaires étrangères de l'Union, mais sous l'égide de la Commission (comme cela a été le cas avec les délégations de la CE); en tout état de cause, l'accent devrait donc être mis sur la

prééminence des éléments communs intégrés du nouveau service, aussi bien que sur son contrôle démocratique par le Parlement européen;

2. se félicite du fait que, dans le domaine de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), le projet de traité constitutionnel renferme des améliorations majeures, notamment:
 - (a) la mise à jour des missions de Petersberg (articles I-41, paragraphe 1, et III-309);
 - (b) la mise à la disposition de la PSDC des forces multinationales constituées par les États membres (article I-41, paragraphe 3);
 - (c) l'engagement à améliorer progressivement les capacités militaires et l'institution d'une Agence européenne de l'armement, de la recherche et des capacités militaires (articles I-41, paragraphe 3, alinéa 2, et III-311);
 - (d) les décisions européennes en tant que nouvel instrument pour la mise en œuvre de la PESC/PSDC (articles I-40, paragraphe 3, I-41, III-293 et III-297);
 - (e) la réalisation d'une mission relevant de la PSDC, dans le cadre de l'Union, par un groupe d'États membres (articles I-41, paragraphe 5, et III-310);
 - (f) une coopération permanente structurée dans le cadre de l'Union entre les États membres qui remplissent des critères de capacités militaires plus élevés en vue des missions les plus exigeantes (articles I-41, paragraphe 6, III-312, et protocole spécifique);
 - (g) la clause de solidarité mutuelle instituant une obligation d'aide et d'assistance par tous les moyens en leur pouvoir envers un État membre qui serait l'objet d'une agression armée sur son territoire (sans préjudice de la politique de sécurité et de défense de certains États membres et du rôle que joue l'OTAN pour certains autres États membres) (article I-41, paragraphe 7);
 - (h) la clause de solidarité et d'assistance mutuelle pour prévenir les menaces ou les attentats terroristes ou en cas de catastrophe (articles I-43 et III-329);
3. demande que la dimension civile de la PSDC soit renforcée par la mise à disposition de tous les moyens nécessaires, et rappelle la nécessité de mettre en place le Corps civil européen de paix, conformément aux résolutions adoptées par le Parlement européen à diverses reprises;
4. estime nécessaire que le commissaire aux relations extérieures et le Haut représentant pour la PESC appliquent dès à présent les nouvelles normes en informant pleinement et en consultant le Parlement européen sur toutes les questions relatives à la PESC et à la PSDC;
5. demande à la commission compétente au fond de faire clairement référence, dans son exposé des motifs, aux lacunes suivantes, qui subsisteront dans le domaine de la PESC

même après l'entrée en vigueur du projet de traité constitutionnel, et auxquelles il convient donc de remédier à la première occasion:

- (a) le fait que les procédures communautaires n'ont pas été pleinement étendues et que le rôle des institutions dans ce domaine n'a pas été amélioré (cf. article I-41);
 - (b) la confirmation de la règle de l'unanimité avec abstention constructive au lieu du vote à la majorité qualifiée (VMQ) comme règle générale pour la PESC (articles I-41, paragraphe 4, et III-300);
 - (c) les coûts communs afférents aux opérations militaires menées dans le cadre de la PSDC devraient être financés par le budget communautaire (cela se produit déjà dans le domaine civil dans le cas des opérations de police) et non par un budget subsidiaire ou un fonds de lancement alimenté par les États membres, comme prévu actuellement (cf. article III-313);
6. approuve la recommandation positive adressée au Conseil et aux États membres par la commission compétente au fond, de ratifier le nouveau traité constitutionnel aussi rapidement que possible et, dans cette attente, exprime le souhait que l'esprit (et la substance) des dispositions du nouveau traité soient appliqués, comme ce fut déjà le cas avec la création de l'Agence européenne de défense qui devrait être opérationnelle à la fin de l'année 2004, le concept de "groupement tactique", la création de la politique de voisinage de l'Union (article I-57) ou l'application de la clause de solidarité pour prévenir les menaces ou les attentats terroristes, décidée suite aux attentats de Madrid du 11 mars 2004;
7. souligne la nécessité de garantir la responsabilité démocratique et la transparence de toutes les activités entreprises par l'Agence européenne de la défense.

PROCEDURE

Titre	Traité établissant une Constitution pour l'Europe		
Numéro de procédure	2004/2129(INI)		
Commission compétente au fond	AFCO		
Coopération renforcée	Oui		
Rapporteur pour avis Date de la nomination	Elmar Brok 13.9.2004		
Examen en commission	22.9.2004	11.10.2004	22.11.2004
Date de l'adoption des suggestions	23.11.2004		
Résultat du vote final	pour: 27 contre: 9 abstentions: 1		
Membres présents au moment du vote final	Elmar Brok (P), Geoffrey Van Orden (2 ^e VP), Baroness Nicholson of Winterbourne (3 ^e VP), Angelika Beer, Bastiaan Belder, Monika Beňová, Simon Coveney, Giorgos Dimitrakopoulos, Anna Elzbieta Fotyga, Maciej Marian Giertych, Klaus Hänsch, Georgios Karatzaferis, Ioannis Kasoulides, Helmut Kuhne, Francisco José Millán Mon, Pierre Moscovici, Alojz Peterle, Tobias Pflüger, João de Deus Pinheiro, Mirosław Mariusz Piotrowski, Paweł Bartłomiej Piskorski, Raúl Romeva i Rueda, Libor Rouček, José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, István Szent-Iványi, Konrad Szymański, Inese Vaidere, Luis Yañez-Barnuevo García, Josef Zieleniec		
Suppléants présents au moment du vote final	Giovanni Claudio Fava, Hélène Flautre, Milan Horáček, Doris Pack, Athanasios Pafilis, Miguel Portas, Aloyzas Sakalas, Inger Segelström		
Suppléants (art. 178, par. 2) présents au moment du vote final			

18.11.2004

AVIS DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

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

Rapporteur pour avis: Miguel Angel Martínez Martínez

SUGGESTIONS

La commission du développement invite la commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

1. se félicite de l'adoption, par le Conseil européen de Bruxelles de juin 2004, du texte final du traité constitutionnel résultant de la tâche à la fois difficile et complexe menée à bien par la Convention européenne sur l'avenir de l'Europe et la Conférence intergouvernementale;
2. considère que l'élaboration du traité constitutionnel représente une étape historique sur la voie de l'intégration européenne, dans la mesure où, pour la première fois, il reconnaît le développement et l'aide humanitaire comme principe et responsabilité, en identifiant la nature et les actions de l'Union européenne; estime que le fait que les objectifs de la politique de développement doivent dorénavant être pris en compte dans tous les domaines politiques de l'Union représente une avancée importante;
3. observe que le rôle de la Commission a été renforcé au niveau des négociations menées pour des accords commerciaux, et qu'un droit d'information limité du Parlement est également prévu; estime que c'est un progrès vers le renforcement de l'efficacité et de la transparence;
4. se félicite du fait qu'avec l'adoption du traité constitutionnel, l'Union européenne se verra conférer la personnalité juridique longtemps attendue qui lui assurera une voix plus forte sur la scène internationale, en particulier dans les relations avec les Nations unies et ses différentes agences; souligne que l'UE bénéficiera ainsi d'une représentation, d'une responsabilité et d'une efficacité accrues et que son potentiel s'en verra augmenté dans ses relations avec les pays en développement; souligne en outre que la personnalité juridique de l'Union européenne améliorera le statut des délégations actuelles de la Commission européenne dans le monde, en particulier les délégations en place dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et, plus généralement, partout dans le monde en développement;

5. rappelle que, grâce au traité constitutionnel, le principe de solidarité avec le monde en développement constitue une des valeurs fondamentales de l'Union européenne qui définissent son identité et orientent ses actions;
6. rappelle que, dès le début du processus d'intégration européenne, la solidarité intraeuropéenne - une des valeurs fondamentales - s'est avérée constituer une garantie de stabilité et de paix en Europe; souligne en outre que, conformément à ce fondement de la solidarité européenne, l'UE a maintenant franchi une étape importante en reconnaissant dans son traité constitutionnel que la solidarité ne peut pas se limiter à ses propres territoires et à ses propres peuples, mais qu'elle devrait également s'étendre au-delà de ses frontières;
7. se félicite de la reconnaissance de la solidarité globale en tant que principe directeur des différentes politiques de l'UE, et du fait que, avec l'adoption du traité constitutionnel, la solidarité globale inspirera l'action de l'UE dans le domaine du développement et de l'aide humanitaire; considère que traiter la solidarité en tant que question globale contribuera à garantir la paix et la stabilité au plan mondial;
8. fait valoir que son avis précédent reposait sur le texte de base établi par la Convention européenne sur l'avenir de l'Europe et se félicite que le texte final de la Constitution conserve la plupart de ses éléments dans les domaines de la politique du développement, de la coopération internationale et de l'aide humanitaire; réitère néanmoins le point de vue qu'il a émis dans l'avis présenté par Anders Wijkman⁵⁷ et ses conclusions adoptées par la Commission en juillet 2003;
9. approuve largement le fait - qu'elle considère de la plus haute importance - que l'élimination de la pauvreté a été introduite dans le traité constitutionnel au nombre des objectifs essentiels de la politique du développement de l'UE; estime que la prise en compte des objectifs du millénaire dans l'ensemble de l'action extérieure de l'Union est capitale;
10. exprime sa satisfaction quant au fait que la plupart de ses recommandations ont été incorporées dans le texte final de la constitution, en particulier celles ayant trait au domaine de l'aide humanitaire où le principe d'impartialité est devenu une des lignes directrices fondamentales de la constitution à cet égard;
11. regrette cependant que la conférence intergouvernementale n'ait pas retenu d'autres suggestions importantes pour la politique du développement, notamment l'introduction d'un titre spécifique "politique commune de la coopération au développement" ou une référence explicite à certains principes fondamentaux de la politique de coopération au développement de l'UE, à savoir l'égalité entre partenaires, la propriété des stratégies de développement par les pays et les populations concernés, ainsi que la participation de toutes les couches de la société, y compris la société civile;

⁵⁷ Avis de la commission du développement et de la coopération à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles sur le "projet de traité instituant la Constitution européenne et l'avis du Parlement européen sur la convocation de la Conférence intergouvernementale (CIG)", adopté le 10 juillet 2003 (2003/0902(CNS)) - PE 326.747.

12. se félicite de la reconnaissance de la "bonne gouvernance" comme l'un des objectifs communs des actions extérieures de l'Union européenne dans les dispositions générales relatives aux actions extérieures de l'Union ; regrette cependant que la "fourniture de biens publics mondiaux" n'ait pas été intégrée à ces objectifs;
13. souligne qu'il importe que la politique du développement continue à être un domaine de compétence partagée entre l'UE et les États membres, et souligne que, de ce fait, les politiques de développement de l'UE et des États membres doivent se compléter et se renforcer mutuellement et que les procédures de mise en œuvre doivent être harmonisées pour ce qui concerne les pays ou régions spécifiques; se félicite du fait que le traité constitutionnel promeut le principe de complémentarité; souligne qu'au plan de l'UE, les programmes et l'allocation des ressources devraient être établis et gérés en fonction d'une approche stratégique à long terme basée sur des objectifs de développement;
14. soutient sans réserve l'engagement ancré dans la Constitution d'assurer la cohérence entre les différents domaines de l'action extérieure de l'UE et entre ceux-ci et d'autres domaines politiques; est d'avis que la cohérence entre tous les domaines politiques est capitale pour réaliser l'objectif de l'éradication de la pauvreté et réaffirme l'engagement du Parlement de surveiller cette cohérence;
15. fait valoir que le traité constitutionnel a donné un signal clair en faveur de l'introduction du fonds européen de développement dans le budget général de l'UE, une demande de longue date du Parlement européen; se félicite de l'intention de la Commission de procéder à ce changement et souligne que, dans ce contexte, il importe de garantir que les crédits actuels du FED ne soient pas affectés à d'autres régions ou objectifs;
16. prend note de la disposition prévue par le traité constitutionnel de créer un Corps volontaire européen d'aide humanitaire, ce qui constitue un signal clair de l'intérêt que l'Union européenne porte au domaine qui nous concerne; souligne néanmoins le défi auquel est confrontée l'UE qui doit prêter une attention particulière à l'établissement du mode de fonctionnement de ce Corps, en prévoyant que seuls des volontaires expérimentés puissent y participer; déclare que cette initiative doit renforcer le processus d'amélioration de la qualité et du professionnalisme des ressources humaines déployées pendant les crises humanitaires en complétant les programmes de formation déjà existants en coopérant étroitement avec les ONG, établissant un registre des ressources disponibles et diffusant les bonnes pratiques opérationnelles prédéfinies; invite la Commission à entreprendre des études de faisabilité pour l'évolution future de cette disposition; souligne la nécessité de distinguer entre environnement civil et militaire dans le cadre d'actions communes dans le domaine du désarmement, des missions humanitaires, de la prévention des conflits et du maintien et du rétablissement de la paix, comme le stipule l'article III-309, paragraphe 1;
17. rappelle l'intérêt particulier qu'il porte à la situation des enfants dans les pays en développement, sachant que les jeunes sont les premières victimes de la maladie, de l'analphabétisme, de la faim, du trafic et de l'exploitation sexuelle, allant jusqu'à devoir combattre dans différents conflits armés;
18. se félicite par conséquent du fait que le traité constitutionnel accorde une large priorité aux droits de l'enfant, en reconnaissant que les politiques et actions de l'UE dans ce

domaine seront guidées par les principes de la Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant;

19. réaffirme également sa préoccupation et son intérêt pour la situation des femmes dans les pays en développement et leur rôle décisif dans le processus de développement; accueille par conséquent favorablement tous les points que le texte de la constitution contient en faveur des droits de la femme et de l'égalité entre les sexes, qui revêtiront une importance particulière dans le progrès du monde en développement en général, comme le stipulaient la plate-forme d'action de Pékin⁵⁸ et le plan d'action du Caire; constate avec satisfaction que la prise en compte du genre dans tous les domaines politiques, que prévoyait l'ancien traité instituant la Communauté européenne, est désormais également d'application, grâce à l'intégration des deux traités, pour l'ensemble de l'action extérieure de l'Union;
20. estime que du point de vue de la politique du développement et des responsabilités humanitaires, la lettre et l'esprit du traité constitutionnel peuvent être considérés de manière très positive;
21. est déterminé à soutenir le traité constitutionnel et à s'engager pleinement dans toute mesure qu'il peut prendre pour soutenir son adoption et sa ratification par l'ensemble des États membres et son entrée en vigueur dans les meilleurs délais.

⁵⁸ Rapport des Nations unies sur la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes, la Déclaration de Beijing et la plate-forme d'action - Beijing, 4-15 septembre 1995. (A/CONF.177/20).
<http://www.un.org/esa/gopher-data/conf/fwcw/off/a--20.en>

PROCEDURE

Titre	Traité établissant une Constitution pour l'Europe
Numéro de procédure	2004/2129(INI)
Commission compétente au fond	AFCO
Coopération renforcée	Non
Rapporteur pour avis Date de nomination	Miguel Angel Martínez Martínez 6.10.2004
Examen en commission	6.10.2004
Date d'adoption des suggestions	17.11.2004
Résultat du vote final	pour: 29 contre: 0 abstentions: 1
Membres présents lors du vote final	Alessandro Battilocchio, Margrietus van den Berg, Danutė Budreikaitė, Marie-Arlette Carlotti, Thierry Cornillet, Fernando Fernández Martín, Michael Gahler, Jana Hybášková, Filip Andrzej Kaczmarek, Wolfgang Kreissl-Dörfler, Maria Martens, Miguel Angel Martínez Martínez, Gay Mitchell, Toomas Savi, Pierre Schapira, Frithjof Schmidt, Jürgen Schröder, Feleknas Uca, María Elena Valenciano Martínez-Orozco
Suppléants présents lors du vote final	John Bowis, Giovanni Claudio Fava, Ana Maria Gomes, Fiona Hall, Raymond Langendries, Linda McAvan, Manolis Mavrommatis, Karin Scheele, Anders Wijkman, Zbigniew Zaleski, Gabriele Zimmer
Suppléants présents lors du vote final en vertu de l'article 178, paragraphe 2, du règlement	

16.11.2004

AVIS DE LA COMMISSION DU COMMERCE INTERNATIONAL

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

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

Rapporteur pour avis: Jorgo Chatzimarkakis

SUGGESTIONS

La commission du commerce international invite la commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

1. accueille favorablement l'accord sur la Constitution et insiste sur le fait que le nouveau traité représente une avancée importante dans le processus d'intégration européenne, notamment dans le domaine du commerce extérieur, et souligne qu'il s'agit en l'occurrence de l'image que donne le marché intérieur à l'étranger;
2. exprime sa satisfaction devant un certain nombre d'améliorations notables dans les dispositions concernant la politique commerciale commune (PCC), en particulier les suivantes:
 - a) la reconnaissance de la PCC comme compétence exclusive de l'Union, ce qui implique une participation entière et comparable de toutes les institutions de l'UE dans la prise de décision au sein de cette politique;
 - b) l'élargissement de la portée de la PCC à tous les secteurs associés au commerce, dont les investissements étrangers directs;
 - c) l'application de la procédure législative ordinaire (c'est-à-dire le vote à la majorité qualifiée et la codécision avec le Parlement européen) aux actes législatifs relatifs à la PCC;
 - d) le fait que l'accord du Parlement est désormais obligatoire, vu que la procédure législative ordinaire est d'application, et que ceci constitue la règle générale s'appliquant à tous les accords relatifs à la PCC, que des actes d'exécution soient exigés ou non;
3. souligne que, conformément au traité constitutionnel, le Parlement européen doit donner son accord au Conseil avant la ratification d'accords concernant

essentiellement le commerce extérieur, et regrette que cela n'ait pas toujours été le cas jusqu'à présent;

4. déplore que la Constitution n'accorde pas expressément au Parlement européen le droit d'approuver le mandat de la Commission européenne pour négocier un accord commercial;
5. note avec préoccupation qu'il existe toujours des restrictions concernant l'application du vote à la majorité qualifiée et souligne en particulier:
 - a) le fait que la CIG a inclus les accords réalisés dans le domaine des investissements étrangers directs dans la catégorie des cas pour lesquels le Conseil peut statuer à l'unanimité (article III- 315 (4) - CIG 87/04);
 - b) le fait que la CIG a élargi les domaines où le Conseil peut statuer à l'unanimité à tous les accords concernant les services et non plus seulement aux services impliquant la circulation des personnes (article III- 315 (4) - CIG 87/04);
 - c) le fait que la CIG a ajouté une "exception sociale" aux cas où le Conseil peut statuer à l'unanimité (article III- 315 (4) b - CIG 87/04);
6. se félicite du fait que, en ce qui concerne la négociation et la conclusion d'accords internationaux dans le cadre de la PCC, la Constitution stipule que la Commission est désormais juridiquement tenue d'informer le Parlement européen, au même titre que le comité spécial du Conseil, de l'état d'avancement des négociations;
7. note cependant que, pour rester dans l'esprit de la Constitution et développer pleinement les dispositions, certains aspects nécessitent une réalisation institutionnelle approfondie, et appelle par conséquent le Conseil et la Commission à examiner la négociation d'un accord interinstitutionnel qui, tout en respectant l'esprit et les dispositions de la Constitution, apporterait au Parlement européen une définition claire de ses compétences et de son rôle à chaque étape de la conclusion d'un accord, entre autres;
8. appelle la Commission, dans le respect de l'esprit de la Constitution, à communiquer au Parlement toutes les informations relatives à la politique commerciale commune ainsi que la négociation d'accords commerciaux, ou la négociation des aspects commerciaux de tout accord, y compris toutes les propositions et projets de propositions en vue de négocier des mandats et/ou des directives, en temps opportun pour que le Parlement puisse exprimer ses points de vue, et pour que la Commission puisse tenir dûment compte de ces avis.
9. appelle la Commission, eu égard à la transparence des actions du comité de l'article 133, à mettre l'ensemble des documents à la disposition de la commission du commerce international du Parlement européen.

PROCÉDURE

Titre	Traité établissant une Constitution pour l'Europe
Numéro de procédure	2004/2129(INI)
Commission compétente au fond	AFCO
Coopération renforcée	–
Rapporteur pour avis: Date de la nomination	Jorgo Chatzimarkakis 28.7.2004
Examen en commission	22.10.2004
Date de l'adoption des suggestions	16.11.2004
Résultat du vote final	pour: 23 contre: 4 abstentions: 1
Membres présents au moment du vote final	Enrique Barón Crespo, Peter Šťastný, Jean Daniel Varela Suanzes-Carpegna, Daniel Caspary, Jan Christian Ehler, Georgios Papastamkos; Godelieve Quisthoudt-Rowohl, Tokia Saïfi, Robert William Sturdy, Zbigniew Franciszek Zaleski, Françoise Castex, Glyn Ford; Erika Mann, David W. Martin, Javier Moreno Sánchez, Pasqualina Napoletano; Giulietto Chiesa; Sajjad Haider Karim, Johan Van Hecke, Alain Lipietz; Caroline Lucas, Jacky Henin; Helmuth Markov
Suppléants présents au moment du vote final	Margrietus van den Berg, Jorgo Chatzimarkakis, Filip Andrzej Kaczmarek, Jörg Leichtfried, Maria Martens,
Suppléants (art. 178, par. 2) présents au moment du vote final	

25.11.2004

AVIS DE LA COMMISSION DES BUDGETS

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

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

Rapporteur pour avis: Kyösti Tapio Virrankoski

SUGGESTIONS

La commission des budgets invite la commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

1. se félicite de la formalisation, dans le traité, du cadre financier pluriannuel qui, s'il est aligné sur la législature à partir de 2013, permettra d'améliorer la stabilité de la programmation budgétaire ainsi que la responsabilisation budgétaire de l'Union; relève par ailleurs que le Conseil a toujours besoin de l'accord du Parlement et que la Constitution prévoit un mécanisme garantissant la tenue de négociations entre le Parlement et le Conseil;
2. estime que les modifications aux articles portant sur les dispositions budgétaires consacrent le rôle premier du Parlement européen dans la définition du cadre financier pluriannuel ainsi que dans la procédure budgétaire annuelle;
3. souligne l'importance du maintien du mécanisme de flexibilité à titre de corollaire de la discipline budgétaire pour la prise en compte des besoins imprévus à l'avenir;
4. se félicite de la simplification de la procédure budgétaire, estime que l'élimination de la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires est dépassée depuis longtemps et que le Parlement doit enfin être reconnu comme une branche à part entière de l'autorité budgétaire;
5. regrette qu'aucun progrès n'ait été accompli pour accroître le rôle du Parlement dans la définition du système de ressources propres, mais estime que le droit d'approbation auquel seront soumises les dispositions d'exécution constitue un premier pas vers plus de transparence et de démocratie en matière de recettes budgétaires;
6. se félicite de ce qu'après l'entrée en vigueur de la Constitution, la modification du règlement financier, qui s'applique à l'ensemble des dépenses communautaires, relèvera de

la procédure législative ordinaire, le Parlement bénéficiant désormais sur ce point d'une compétence de codécision.

PROCÉDURE

Titre	Traité établissant une Constitution pour l'Europe
No de procédure	2004/2129(INI)
Commission compétente au fond	AFCO
Coopération renforcée	Non
Rapporteur pour avis Date de la nomination	Kyösti Tapio Virrankoski 21.9.2004
Examen en commission	12.10.2004 26.10.2004
Date de l'adoption des suggestions	24.11.2004
Résultat du vote final	pour: 21 contre: 3 abstentions: 1
Membres présents au moment du vote final	Simon Busuttil, Gérard Deprez, Brigitte Douay, Den Dover, Hynek Fajmon, Markus Ferber, Salvador Garriga Polledo, Neena Gill, Louis Grech, Nathalie Griesbeck, Anne Elisabet Jensen, Alain Lamassoure, Janusz Lewandowski, Vladimír Maňka, Jan Mulder, Gérard Onesta, Antonis Samaras, Esko Seppänen, László Surján, Helga Trüpel, Ralf Walter, Marilisa Xenogiannakopoulou
Suppléants présents au moment du vote final	Mairead McGuinness, José Albino Silva Peneda, Margarita Starkevičiūtė
Suppléants (art. 178, par. 2) présents au moment du vote final	

25.11.2004

AVIS DE LA COMMISSION DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

de la commission du contrôle budgétaire

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

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

Rapporteur pour avis: José Javier Pomés Ruiz

SUGGESTIONS

La commission du contrôle budgétaire invite la commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

1. Considérant I, points d bis) et d ter) (nouveaux)

d bis) l'inscription à la partie 1, titre VII, relatif aux finances de l'Union, de la compétence du Parlement à octroyer la décharge pour l'exécution du budget dans la mesure où, en termes politiques, l'approbation des comptes au moyen de la procédure de décharge revêt la même importance que l'autorisation des dépenses au moyen de l'approbation du budget, l'histoire récente des relations interinstitutionnelles ayant démontré le caractère essentiel de la procédure de décharge,

d ter) un nombre fixe de membres de la Cour des comptes et l'abolition du principe en vertu duquel chaque État membre a le droit de désigner son propre membre de la Cour,

2. Paragraphe 4, point f bis) (nouveau)

f bis) le traité (article III-274) prévoira la mise en place d'un parquet européen; toutefois, le Parlement se dit préoccupé par le fait que sa concrétisation puisse être impossible en raison de l'unanimité requise au Conseil pour sa mise en place ainsi que par la nécessité de clarifier la disposition peu précise indiquant que ce parquet européen doit être institué à partir d'Eurojust,

PROCÉDURE

Titre	Traité établissant une Constitution pour l'Europe
No de procédure	2004/2129(INI)
Commission compétente au fond	AFCO
Coopération renforcée	Non
Rapporteur pour avis Date de la nomination	José Javier Pomés Ruiz 22.9.2004
Examen en commission	25.10.2004 23.11.2004
Date de l'adoption des suggestions	23.11.2004
Résultat du vote final	pour: 12 contre: 1 abstentions: 0
Membres présents au moment du vote final	Herbert Bösch, Paulo Casaca, Szabolcs Fazakas, Dan Jørgensen, Véronique Mathieu, Jan Mulder, István Pálfi, José Javier Pomés Ruiz, Alexander Stubb, Terence Wynn
Suppléants présents au moment du vote final	Jens-Peter Bonde, Simon Busuttil, Ashley Mote
Suppléants (art. 178, par. 2) présents au moment du vote final	

23.11.2004

AVIS DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DES AFFAIRES SOCIALES

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

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

Rapporteur pour avis: Jan Andersson

SUGGESTIONS

La commission de l'emploi et des affaires sociales invite la commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

1. considère que, même si d'autres avancées étaient attendues dans certains dossiers, le traité constitutionnel marque une amélioration incontestable par rapport aux traités actuels, et se félicite des changements qu'il apporte en ce qui concerne une Europe sociale;
2. déplore que, dans le domaine de la politique sociale, l'on ne soit pas parvenu à un accord sur une méthode générale de vote à la majorité qualifiée au Conseil des ministres et de procédure législative ordinaire;
3. souligne l'importance d'une constitution qui contribue à établir un équilibre entre les droits sociaux et le fonctionnement du marché intérieur, tout en posant les jalons du développement du modèle social européen; souligne, dans ce contexte, l'importance de la nouvelle clause horizontale insérée dans la troisième partie de la constitution, selon laquelle l'Union doit, dans tous ses domaines de compétence, respecter les objectifs sociaux les plus importants et s'efforcer de les réaliser;
4. se félicite de ce que les valeurs, les principes et les objectifs de la Constitution représentent une assise solide pour une Europe sociale, promouvant notamment, dans le cadre d'une économie sociale de marché qui tend au plein emploi, la justice et la protection sociales, l'égalité entre les hommes et les femmes ainsi que la lutte contre l'exclusion sociale, la pauvreté et la discrimination;
5. souligne cependant que le développement des possibilités commerciales au niveau européen nécessaire à la transposition des objectifs de cohésion sociale ne font pas suite, dans la partie III, aux objectifs de cohésion sociale recherchés dans la partie I; déplore que les rémunérations, le droit d'association, le droit de recourir à la grève et au lock-out ne soient toujours pas couverts par la législation européenne;

6. se félicite de l'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans la Constitution ainsi que du signal très clair envoyé aux citoyens, en particulier en ce qui concerne le droit des travailleurs à l'information et à la consultation ainsi que celui de recourir à des actions collectives, notamment aux mouvements de grève;
7. déplore que, même si la consolidation du rôle essentiel joué par les partenaires sociaux est assurée par la reconnaissance du dialogue social et du sommet social tripartite, le dialogue social n'ait pas enregistré de nouvelles avancées;
8. se félicite de l'introduction de l'instrument "d'initiative citoyenne européenne" qui permet, avec un million de signatures, d'inscrire un point à l'agenda de la Commission;
9. souligne que la politique sociale est expressément reconnue comme une compétence partagée et attire l'attention sur l'introduction de l'obligation pour l'Union européenne de promouvoir un niveau élevé d'emploi, une protection sociale adéquate, la lutte contre l'exclusion sociale et contre la discrimination, conformément à l'article 13 du traité CE, lors de la définition et de la mise en œuvre des politiques;
10. se réjouit qu'une base légale soit prévue pour les services d'intérêt économique général;
11. se félicite du juste équilibre établi en matière de coordination des politiques macro-économiques et d'emploi; se réjouit, par ailleurs, de l'adoption de la procédure de méthode ouverte de coordination en ce qui concerne la politique sociale, selon laquelle la coordination de la politique économique et de la politique de l'emploi devra davantage tenir compte de l'engagement en faveur de l'inclusion sociale, de régimes de retraite durables et de régimes de soins de santé de qualité;
12. se réjouit de l'extension, certes limitée, du vote à la majorité qualifiée dans le domaine de la politique sociale notamment en ce qui concerne les services économiques d'intérêt général et la protection sociale des travailleurs migrants et déplore le droit accordé aux États membres de demander la saisine du Conseil européen;
13. déplore qu'aucun accord n'ait été trouvé sur l'introduction des droits transnationaux pour les travailleurs et les organisations syndicales, et que l'objectif primordial de plein emploi ne soit pas poursuivi de manière cohérente dans la Constitution;
14. souligne que l'action de l'Union européenne dans le domaine de la politique sociale n'empêche pas les États membres de maintenir leurs efforts en vue de préserver et de développer leurs propres modèles sociaux plus ambitieux;
15. se félicite de ce que la Constitution (le traité constitutionnel) prévoit des mesures spécifiques que les organes de l'Union européenne et les États membres doivent prendre dans le domaine de l'emploi.

PROCÉDURE

Titre	Traité établissant une Constitution pour l'Europe
No de procédure	2004/2129(INI)
Commission compétente au fond	AFCO
Coopération renforcée	-
Rapporteur pour avis Date de la nomination	Jan Andersson 23.9.2004
Examen en commission	20.09.2004 6.10.2004 23.11.2004
Date de l'adoption des suggestions	23.11.2004
Résultat du vote final	pour: 36 contre: 8 abstentions: 0
Membres présents au moment du vote final	Jan Andersson, Roselyne Bachelot-Narquin, Jean-Luc Bennahmias, Emine Bozkurt, Philip Bushill-Matthews, Milan Cabrnock, Alejandro Cercas, Ole Christensen, Derek Roland Clark, Luigi Cocilovo, Fausto Correia, Jean Louis Cottigny, Ottaviano Del Turco, Harald Ettl, Richard Falbr, Ilda Figueiredo, Stephen Hughes, Ona Juknevičienė, Sepp Kusstatscher, Jean Denise Lambert, Raymond Langendries, Bernard Lehideux, Elizabeth Lynne, Thomas Mann, Mario Mantovani, Jan Tadeusz Masiel, Jiří Maštálka, Ria Oomen-Ruijten, Csaba Öry, Marie Panayotopoulos-Cassiotou, Jacek Protasiewicz, José Albino Silva Peneda, Jean Spautz, Anne Van Lancker et Gabriele Zimmer
Suppléants présents au moment du vote final	Richard James Ashworth, Edit Bauer, Mihael Brejc, Marian Harkin, Magda Kósáné Kovács, Jamila Madeira, Marianne Mikko, Elisabeth Schroedter, Eva-Britt Svensson, Marc Tarabella, Patrizia Toia, Georgios Toussas, Anja Weisgerber et Tadeusz Zwiefka
Suppléants (art. 178, par. 2) présents au moment du vote final	Carlos José Iturgaiz Angulo

24.11.2004

AVIS DE LA COMMISSION DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA SANTÉ PUBLIQUE ET DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

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

Rapporteur pour avis: Vasco Graça Moura

SUGGESTIONS

La commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire invite la commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

1. se réjouit que la mise en œuvre des trois piliers du développement durable figure parmi les objectifs de l'Union européenne et que l'intégration environnementale ainsi qu'un niveau élevé de protection de la santé humaine sont reconnus par le projet de Constitution comme principes d'application générale à toutes les politiques de l'Union;
2. regrette que la partie III du projet de Constitution sur les politiques et le fonctionnement de l'Union n'ait pas été mise à jour et rendue conforme au principe de développement durable, notamment dans le domaine des politiques de l'agriculture, de la cohésion, du transport et du commerce; regrette également que certaines mesures environnementales, notamment celles de nature fiscale et en matière d'aménagement du territoire, de gestion quantitative des eaux et d'affectation des sols, ne soient pas soumises à la procédure législative ordinaire mais soient adoptées par le Conseil à l'unanimité;
3. se réjouit que l'adoption de mesures visant à établir des standards élevés pour la qualité et la sécurité des médicaments et des dispositifs médicaux, ainsi que de mesures concernant la surveillance, l'alerte précoce et le combat contre les menaces transfrontalières sérieuses pour la santé a été incluse parmi les compétences partagées de l'Union européenne et soumise à la procédure législative ordinaire;
4. se réjouit de l'introduction dans le projet de Constitution d'un chapitre consacré à la vie démocratique de l'Union et du principe selon lequel les décisions doivent être prises de la façon la plus transparente et proche des citoyens; souligne l'importance de la responsabilité des institutions communautaires envers les citoyens, et la nécessité de l'accès aux cours et tribunaux pour les citoyens et leurs organisations, notamment dans le domaine de l'environnement, conformément à la convention CEE-ONU d'Arhus.

PROCÉDURE

Titre	Traité établissant une Constitution pour l'Europe
Numéro de procédure	2004/2129(INI)
Commission compétente au fond	AFCO
Coopération renforcée	
Rapporteur pour avis Date de la nomination	Vasco Graça Moura 20.9.2004
Examen en commission	25.10.2004
Date de l'adoption des suggestions	24.11.2004
Résultat du vote final	pour: contre: abstentions:
Membres présents au moment du vote final	
Suppléants présents au moment du vote final	
Suppléants (art. 178, par. 2) présents au moment du vote final	

23.11.2004

AVIS DE LA COMMISSION DE L'INDUSTRIE, DE LA RECHERCHE ET DE L'ÉNERGIE

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

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

Rapporteur pour avis: Johannes (Hannes) Swoboda

SUGGESTIONS

La commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie invite la commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

RTE, Industrie, espace et énergie

1. se félicite de l'amélioration apportée par la clarification des objectifs et la simplification de la procédure concernant les domaines des réseaux transeuropéens (RTE) et l'industrie;
2. se félicite également qu'une politique européenne de l'espace puisse maintenant être instaurée, relevant de la compétence de la recherche et du développement technologique, à savoir une compétence partagée, ayant pour objectifs la promotion du progrès scientifique et technique, la compétitivité industrielle et la mise en œuvre des politiques de l'Union; demande à la Commission d'élaborer les mesures législatives nécessaires à la création d'un programme spatial européen;
3. note avec satisfaction que le traité constitutionnel prévoit une politique de l'Union dans le domaine de l'énergie ayant sa propre base juridique qui fixe la procédure, c'est-à-dire la codécision et le vote à la majorité qualifiée, et qui relève du domaine de la compétence partagée, tout en visant à garantir le fonctionnement efficace du marché de l'énergie ainsi que la sécurité de l'approvisionnement énergétique et à promouvoir l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables;
4. soutient, en tant que mesure conservatoire et dans la perspective de l'expiration du traité Euratom, la séparation de celui-ci d'avec le traité constitutionnel, ainsi que la distinction entre la personnalité juridique de la Communauté Euratom et la nouvelle personnalité juridique de l'Union européenne;

5. réitère son opinion selon laquelle le traité Euratom:
 - a) étant par nature intergouvernemental, pourrait ne pas se conformer à la logique du traité constitutionnel,
 - b) fixant son propre tarif douanier commun, pourrait ne pas être compatible avec la compétence exclusive de l'Union dans ce domaine,
 - c) mettant en œuvre ses propres relations extérieures, n'est pas compatible avec l'action extérieure de l'Union,
 - d) maintenant ses propres dispositions institutionnelles et des actions et politiques séparées en matière de recherche, d'investissements et de coopération, pourrait ne pas être compatible avec la logique du traité constitutionnel,
 - e) négociant et concluant ses propres accords internationaux, pourrait ne pas être compatible avec la procédure fixée pour les accords internationaux (article III-325);
6. insiste sur la nécessité de transférer les aspects du traité Euratom concernant la recherche à la section appropriée du traité constitutionnel;

Recherche et développement technologique

7. est d'avis que le traité constitutionnel a manqué l'occasion d'amender les articles pertinents des traités actuels et de rendre cette section plus efficace, reflétant la logique de la compétence partagée, à savoir que:
 - a) la recherche fondamentale n'est pas incluse en tant que priorité,
 - b) le protocole relatif à la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) annexé au traité de Nice n'a pas relié le "Fonds de recherche pour le charbon et l'acier", récemment créé, au programme-cadre par le biais de la procédure législative (c'est-à-dire codécision et vote à la majorité qualifiée),
 - c) bien que le programme-cadre soit soumis à la codécision, les programmes spécifiques ne le sont pas;
8. déplore qu'il ne soit pas fait mention d'une consultation générale du Comité des régions pour les questions relatives à l'innovation et à la recherche; demande que l'aspect régional de l'innovation et de la recherche soit explicitement mentionné.

PROCÉDURE

Titre	Traité établissant une Constitution pour l'Europe
No de procédure	2004/2129(INI)
Commission compétente au fond	AFCO
Coopération renforcée	[COOPNO]
Rapporteur pour avis Date de la nomination	Johannes (Hannes) Swoboda 13.9.2004
Examen en commission	7.10.2004 22.11.2004
Date de l'adoption des suggestions	23.11.2004
Résultat du vote final	pour: 33 contre: 5 abstentions: 3
Membres présents au moment du vote final	Richard James Ashworth, Ivo Belet, Šarūnas Birutis, Jan Březina, Pilar del Castillo Vera, Jorgo Chatzimarkakis, Giles Chichester, Garrelt Duin, Lena Ek, Nicole Fontaine, Adam Gierek, Umberto Guidoni, András Gyürk, Fiona Hall, David Hammerstein Mintz, Rebecca Harms, Romana Jordan Cizelj, Werner Langen, Pia Elda Locatelli, Eluned Morgan, Angelika Niebler, Reino Paasilinna, Pier Antonio Panzeri, Umberto Pirilli, Miloslav Ransdorf, Vladimír Remek, Herbert Reul, Teresa Riera Madurell, Mechtild Rothe, Paul Rübig, Andres Tarand, Britta Thomsen, Patrizia Toia, Claude Turmes, Nikolaos Vakalis, Alejo Vidal-Quadras Roca, Dominique Vlasto
Suppléants présents au moment du vote final	María del Pilar Ayuso González, Etelka Barsi Pataky, Zdzisław Kazimierz Chmielewski, Dorette Corbey, Avril Doyle, Françoise Grossetête, Malcolm Harbour, Satu Hassi, Erika Mann, Giovanni Pittella
Suppléants (art. 178, par. 2) présents au moment du vote final	

26.11.2004

AVIS DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

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

Rapporteur pour avis: Carlos José Iturgaiz Angulo

SUGGESTIONS

La commission du développement régional invite la commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

- vu l'organisation territoriale de chacun des États membres telle qu'elle est prévue par leurs Constitutions respectives,
- A. rappelant que le préambule de la Charte des droits fondamentaux, incorporée au titre II du projet de Constitution, reconnaît "l'identité nationale des États membres et l'organisation de leurs pouvoirs publics au niveau national, régional et local",
- B. considérant que l'Union européenne est fondée sur une double légitimité, celle des États et celle des citoyens, conformément à l'article I-1 du projet de Constitution,
- C. rappelant le rôle des administrations régionales et locales dans la construction européenne; considérant que l'article I-5 du projet de Constitution fait expressément référence à l'autonomie locale et régionale en tant que partie intégrante de l'identité nationale des États membres,
- D. considérant que le Comité des régions est appelé à jouer, conjointement avec le Parlement européen, un rôle important pour la participation des pouvoirs locaux et régionaux aux travaux de l'Union,
- E. rappelant que le principe de subsidiarité est un des fondements de la construction européenne et qu'il a été renforcé à juste titre dans le projet de Constitution,
- F. réaffirmant que la politique de cohésion économique, sociale et territoriale est une des pierres angulaires de la construction européenne et l'expression par excellence du principe de solidarité; considérant qu'il est indispensable que tant les anciens États membres de l'Union européenne que les nouveaux continuent à bénéficier de cette politique pour un développement économique et social harmonieux de ceux-ci,
- 1. se félicite que le projet de Constitution reconnaisse et garantisse l'identité nationale des États membres, conformément au droit international;

2. se félicite que selon le projet de Constitution, les parlements nationaux seront associés au contrôle de l'application du principe de subsidiarité;
3. se félicite que le projet de Constitution introduise une procédure de consultation précoce dans la phase préalable à l'élaboration d'un acte législatif européen qui tienne compte, s'il y a lieu, de la dimension régionale et locale des actions envisagées;
4. approuve le renforcement du Comité des régions, auquel est reconnue la faculté de former des recours pour des actes législatifs dont l'adoption requiert sa consultation préalable et pour la sauvegarde de ses prérogatives; se félicite également de la nouvelle mission confiée au Comité des régions, qui sera désormais un des gardiens du principe de subsidiarité;
5. se félicite que, outre la cohésion économique et sociale, la cohésion territoriale ait été reconnue comme un des objectifs et une des compétences partagées de l'Union; regrette néanmoins que la dimension financière de la cohésion ne soit pas expressément reconnue;
6. se félicite que le projet de Constitution reconnaisse et respecte le principe de l'accès aux services d'intérêt économique général afin de contribuer à la cohésion sociale et territoriale de l'Union;
7. regrette que le projet de Constitution ne prévoie pas l'application de la procédure législative ordinaire (codécision), ni le vote à la majorité qualifiée du Conseil, pour l'adoption des lois établissant les dispositions générales relatives aux Fonds structurels et au Fonds de cohésion à compter de 2007, comme le prévoyait le texte de la Convention européenne;
8. se félicite que le projet de Constitution mentionne expressément, en relation avec les objectifs fondamentaux de la politique de cohésion, les régions structurellement défavorisées (régions insulaires, transfrontalières, de montagne et à faible densité de population);
9. se félicite qu'une référence spécifique aux régions ultrapériphériques de l'Union ait été ajoutée à la disposition relative à la compatibilité des aides régionales; espère que le nouveau statut spécifique que le projet de Constitution prévoit pour les régions ultrapériphériques s'appliquera automatiquement à l'ensemble de ces régions, qui sont toutes aux prises avec des problèmes structurels, économiques et sociaux auxquels il faut faire face.
10. regrette que la section III du chapitre III du titre III du projet de traité constitutionnel concernant la cohésion économique, sociale et territoriale ne reprend pas expressément parmi les bénéficiaires prioritaires des effets de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale, les villes ou les zones urbaines qui connaissent de grandes difficultés économiques et sociales.

PROCÉDURE

Titre	Traité établissant une Constitution pour l'Europe
Numéro de procédure	2004/2129(INI)
Commission compétente au fond	AFCO
Coopération renforcée	non
Rapporteur pour avis Date de la nomination	Carlos José Iturgaiz Angulo 31/8/2004
Examen en commission	28/9/04
Date de l'adoption des suggestions	25/11/2004
Résultat du vote final	pour: 34 contre: 4 abstentions: 8
Membres présents au moment du vote final	Alfonso Andria, Stavros Arnautakis, Jean Marie Beaupuy, Adam Jerzy Bielan, Jana Bobošíková, Graham Booth, Bairbre de Brún, Giovanni Claudio Fava, Gerardo Galeote Quecedo, Iratxe García Pérez, Eugenijus Gentvilas, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Zita Gurmai, Marian Harkin, Konstantinos Hatzidakis, Jim Higgins, Alain Hutchinson, Carlos José Iturgaiz Angulo, Mieczysław Edmund Janowski, Gisela Kallenbach, Tunne Kelam, Miloš Koterec, Constanze Angela Krehl, Jamila Madeira, Sérgio Marques, Ioannis Matsis, Miroslav Mikolášik, Francesco Musotto, James Nicholson, Lambert van Nistelrooij, István Pálfi, Francisca Pleguezuelos Aguilar, Elisabeth Schroedter, Alyn Smith, Grażyna Staniszevska, Catherine Stihler, Margie Sudre, Salvatore Tatarella, Kyriacos Triantaphyllides
Suppléants présents au moment du vote final	Philip Bradbourn, Jan Březina, Ole Christensen, Mojca Drčar Murko, Richard Falbr, Richard Seeber, Thomas Ulmer, Daniel Varela Suanzes-Carpegna
Suppléants (art. 178, par. 2) présents au moment du vote final	

23.11.2004

AVIS DE LA COMMISSION DE L'AGRICULTURE

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

sur le traité établissant une constitution pour l'Europe
(2004/2129(INI))

Rapporteur pour avis: Friedrich-Wilhelm Graefe zu Baringdorf

JUSTIFICATION

Dans le domaine de la politique agricole, le Parlement européen a dû se battre longtemps pour obtenir la codécision. Depuis le début de la politique agricole commune, il y a près d'un demi-siècle, le Parlement européen et sa commission de l'agriculture et du développement rural ne participaient qu'à titre consultatif. Jusqu'à présent, le Conseil des ministres de l'agriculture a pu ignorer l'opinion du Parlement européen et disposer sans aucun contrôle démocratique de près de la moitié du budget de l'Union.

Pendant des décennies, ce déficit démocratique a rendu impossibles les indispensables réformes et été à l'origine de crises notables dans les domaines de la santé publique, de l'environnement et de la protection des animaux. La crise de l'ESB n'aurait pas pris une ampleur catastrophique si à l'époque la codécision avait permis au Parlement de participer à la mise en place de mesures de précaution et de lutte.

Le Parlement européen, et plus particulièrement la commission de l'agriculture et du développement rural, ne s'est jamais accommodé de ce déficit démocratique. De manière informelle, il a souvent arraché une sorte de codécision au Conseil en différant ses avis ou en négociant avec la Commission. Il convient de se féliciter de ce que depuis le traité d'Amsterdam, la codécision s'applique au moins dans les domaines de l'environnement, de la sécurité des denrées alimentaires et de la protection des consommateurs. Toutefois, la politique agricole commune et les puissants instruments que constituent les organisations de marché, les aides à l'investissement et aux revenus, échappent toujours au contrôle de la seule institution européenne à laquelle les élections directes confèrent une légitimité démocratique.

Il a fallu le projet de constitution élaboré par la Convention pour laisser entrevoir un progrès de la légitimité démocratique. Cela a été possible en dépit de la vive opposition de certains États membres qui craignaient de voir diminuer les recettes nationales apportées par le budget de l'Union. Désormais, toutes les décisions fondamentales dans le domaine de la politique agricole seront soumises à la codécision du PE. En certaines matières, notamment la fixation

des quotas, des prix et des restrictions quantitatives, le projet de constitution représente toutefois un recul par rapport à la situation actuelle. En effet, pour ces questions, le Conseil statuera sans la participation du Parlement européen. Si le compromis dégagé par la conférence intergouvernementale de Bruxelles marque une étape dans la bonne direction, il ne prévoit pas encore une codécision générale.

Une lacune tout à fait considérable du compromis de Bruxelles réside dans le fait que les objectifs impartis voici plus d'un demi-siècle à la politique agricole commune ont été repris tels quels au titre III, article III-123 du texte de la constitution. Or ils sont à l'heure actuelle en contradiction avec la politique agricole telle qu'elle a été réformée à de multiples reprises et ne donnent pas un élan nouveau à l'indispensable soutien de l'économie rurale, pas plus qu'à l'intégration de la politique environnementale et de la protection des animaux. Par ailleurs, il n'est pas logique de séparer la politique agricole commune du développement rural et des relations avec les pays en développement et les autres partenaires commerciaux.

Le rapporteur pour avis constate donc que le compromis dégagé dans le texte du projet de constitution représente un progrès entaché de lacunes qu'il faudra combler à l'avenir. Ces lacunes ne compromettent pas la grande réussite de l'intégration européenne grâce à une constitution commune. Il conviendrait que dans le contexte du processus de ratification qui va s'ouvrir, le Parlement mette tout en œuvre pour informer les citoyens au sujet des progrès que l'adoption de la constitution leur apportera dans la pratique. La politique agricole commune était et demeure un des piliers de l'intégration européenne à condition que, vis-à-vis de l'extérieur, elle prône des relations commerciales internationales équilibrées dans le domaine des denrées alimentaires et des matières premières et que, sur le plan intérieur, elle relève les nouveaux défis du développement agricole et d'une agriculture durable des points de vue écologique, économique et social. Cela suppose notamment que les ressources soient utilisées de manière à préserver l'environnement, que les exploitations agricoles restent aptes à survivre, que les produits agricoles soient mis à la disposition des consommateurs à des prix appropriés et que la politique agricole soit acceptable à la fois pour les agriculteurs et pour l'ensemble de la société.

SUGGESTIONS

La commission de l'agriculture invite la commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

1. se félicite de l'extension de la codécision aux organisations communes des marchés agricoles ainsi qu'à d'autres dispositions nécessaires à la réalisation des objectifs de la politique agricole commune; demande toutefois que les lacunes qui subsistent, en ce qui concerne la codécision, dans le domaine agricole soient comblées dans le contexte d'une future révision du projet de constitution, en particulier des articles III-126, paragraphe 2 et III-127, paragraphe 3;
2. regrette en particulier, dans ce contexte, que des questions qui étaient jusqu'à présent soumises à consultation, notamment la fixation des quotas, des prix et des restrictions quantitatives de l'article III-127, paragraphe 3, seront désormais tranchées par le seul Conseil, sans la participation du Parlement; juge cela inopportun eu égard à la tendance à la réduction du déficit démocratique perceptible en d'autres endroits du projet de constitution; signale au Conseil que dans le cadre de ses compétences législatives, il entend déterminer quant au fond, dans la mesure du possible, les conditions de réglementation des questions évoquées à l'article III-127, paragraphe 3; réitère sa demande tendant à ce que les questions qui étaient jusqu'à présent soumises à consultation et que le projet de constitution considère comme devant faire l'objet de règlements ou de décisions du Conseil, notamment celles de l'article III-127, paragraphe 3, ne relèvent à l'avenir des pouvoirs d'exécution de la Commission que si ce pouvoir est confié à cette dernière par le Parlement et le Conseil à travers un acte adopté en codécision;
3. fait observer que les objectifs visés à l'article III-123 de la politique agricole commune sont en contradiction avec ceux de l'Union européenne énoncés au titre I, article 3; juge indispensable, pour cette raison, que les objectifs de la PAC soient actualisés afin de tenir compte de l'évolution récente de cette politique et en particulier du rôle multiple qui lui incombe vis-à-vis des agriculteurs, du développement rural, de l'environnement et des consommateurs;
4. s'agissant des objectifs de la politique agricole commune, considère le texte suivant comme approprié

la politique agricole commune a pour but:

- a) de soutenir dans l'Union européenne une agriculture multifonctionnelle, favorable à l'environnement et aux sites, promouvant la biodiversité;
- b) d'améliorer la productivité de l'agriculture en promouvant et en utilisant de manière responsable le progrès technique, par la rationalisation de la production agricole et l'utilisation optimale des facteurs de production, en particulier la main-d'œuvre;

- c) d'assurer à la population agricole et rurale, notamment par l'instauration d'une politique de développement et par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture, des conditions de vie et de revenu comparables;
 - d) de stabiliser les marchés;
 - e) de garantir la sécurité des approvisionnements;
 - f) d'assurer des prix équitables dans les livraisons aux consommateurs;
 - g) de promouvoir la qualité et la sécurité des produits et des denrées alimentaires agricoles;
5. se félicite de la suppression de la distinction en vigueur jusqu'à présent entre dépenses obligatoires, relatives jusqu'à présent pour l'essentiel au domaine agricole, et dépenses non obligatoires, ce qui représente un élargissement notable des pouvoirs budgétaires du Parlement européen.

PROCÉDURE

Titre	Traité établissant une constitution pour l'Europe
No de procédure	2004/2129 (INI)
Commission compétente au fond	AFCO
Coopération renforcée	--
Rapporteur pour avis Date de la nomination	Friedrich-Wilhelm Graefe zu Baringdorf 26.7.2004
Examen en commission	2.9.2004 5.10.2004 23.11.2004
Date de l'adoption des suggestions	23.11.2004
Résultat du vote final	pour: 28 contre: -- abstentions: 1
Membres présents au moment du vote final	Joseph Daul (Vorsitzender), Jean-Claude Fruteau (stellvertretender Vorsitzender), Friedrich-Wilhelm Graefe zu Baringdorf (stellvertretender Vorsitzender), Peter Baco, Katerina Batzeli, Niels Busk, Albert Deß, Gintaras Didžiokas, Michl Ebner, Ioannis Gklavakis, Lutz Goepel, María Esther Herranz García, Heinz Kindermann, Albert Jan Maat, Mairead McGuinness, Rosa Miguélez Ramos, Neil Parish, Agnes Schierhuber, Czesław Adam Siekierski, Csaba Sándor Tabajdi, Marc Tarabella, Kyösti Tapio Virrankoski
Suppléants présents au moment du vote final	Ilda Figueiredo, Gábor Harangozó, Wolfgang Kreissl-Dörfler, Antonio Masip Hidalgo, James Nicholson, Markus Pieper, Karin Resetarits
Suppléants (art. 178, par. 2) présents au moment du vote final	--

24.11.2004

AVIS DE LA COMMISSION DE LA PÊCHE

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

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

Rapporteur pour avis: Ian Stewart Hudghton

SUGGESTIONS

La commission de la pêche invite la commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

1. se félicite de la reconnaissance accordée dans le projet de constitution au principe de subsidiarité et constate que, dans le domaine de la pêche, l'établissement imminent des conseils consultatifs régionaux peut être considéré comme étant conforme à cet important principe constitutionnel, et comme un pas en avant majeur vers le retour de la gestion de la pêche à un processus décisionnel plus localisé;
2. regrette que le projet de constitution traite la pêche comme un domaine subordonné de l'agriculture et qu'aucune reconnaissance ne soit accordée aux spécificités de la pêche qui, par nature, sont surtout importantes pour les communautés et les économies de certaines régions et États membres côtiers;
3. déplore que cette absence de reconnaissance des spécificités de la pêche confère aux régions et aux États membres qui ne sont pas dépendants de la pêche une influence disproportionnée dans les questions relatives à la gestion de la pêche;
4. considère que rien, dans le projet de constitution, ne devrait empêcher les États membres de prendre d'autres mesures pour conserver les stocks de poisson, dès lors qu'elles ne s'appliquent qu'aux vaisseaux battant leur pavillon, qu'elles ne sont pas moins strictes que les dispositions de la politique commune de la pêche et qu'elles sont compatibles avec celles-ci;
5. regrette, alors que la compétence exclusive de l'Union européenne sur les ressources biologiques marines était auparavant une question de droit communautaire secondaire tel qu'établi dans l'affaire Kramer en 1976, que le projet de Constitution envisage cette compétence exclusive comme une question de droit constitutionnel primaire;

6. considère que, dans le contexte des autres compétences exclusives de l'Union européenne qui sont détaillées dans le projet de constitution, l'inclusion de la conservation des ressources biologiques marines est anormale et injustifiée;
7. se félicite qu'une fois adoptée la Constitution pour l'Europe, la procédure de codécision s'appliquera à la législation relative à la pêche.

PROCEDURE

Titre	Traité établissant une Constitution pour l'Europe
N° de procédure	2004/2129(INI)
Commission compétente au fond	AFCO
Coopération renforcée	non
Rapporteur pour avis Date de la nomination	Ian Stewart Hudghton 22.9.2004
Examen en commission	4.10.2004 24.11.2004
Date de l'adoption des suggestions	24.11.2004
Résultat du vote final	pour: 23 contre: 0 abstentions: 4
Membres présents au moment du vote final	Stavros Amnoutakis, Elspeth Attwooll, Luis Manuel Capoulas Santos, Giorgio Carollo, David Casa, Paulo Casaca, Zdzisław Kazimierz Chmielewski, Antonio De Poli, Carmen Fraga Estévez, Ioannis Gklavakis, Ian Stewart Hudghton, Heinz Kindermann, Rosa Miguélez Ramos, Philippe Morillon, Seán Ó Neachtain, Neil Parish, Sérgio Ribeiro, Struan Stevenson, Catherine Stihler, Margie Sudre, Daniel Varela Suanzes-Carpegna
Suppléants présents au moment du vote final	Simon Coveney, Duarte Freitas, Henrik Dam Kristensen
Suppléants (art. 178, par. 2) présents au moment du vote final	Ilda Figueiredo, Satu Hassi, Manuel Medina Ortega

25.11.2004

AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES JURIDIQUES

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

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

Rapporteur pour avis: Maria Berger

SUGGESTIONS

La commission des affaires juridiques invite la commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

Amendement 1

Considérant I, point d bis) (nouveau)

d bis) la levée des contradictions entre les objectifs et les principes énoncés dans la partie I de la Constitution et les dispositions de la partie III, qui - en conséquence du retrait partiel du mandat de la Convention décidé par le Conseil européen de Thessalonique - a dû être adoptée dans la version du projet du praesidium, alors que les membres de la Convention s'étaient massivement prononcés en faveur de changements profonds,

Amendement 2

Paragraphe 2, point e)

e) *les actes juridiques de l'Union seront simplifiés, leur nombre sera réduit et leur dénomination sera modifiée pour qu'ils soient plus conformes aux traditions juridiques des États membres et pour mieux refléter la nature de l'acte et ses auteurs, de sorte que les actes législatifs, qui demeurent le fruit du législateur communautaire – le Parlement et le Conseil – sont dénommés lois et lois-cadres, alors que les actes non législatifs sont dénommés règlements et décisions,*

Amendement 3

Paragraphe 3, point g)

g) *le nombre des actes législatifs de l'Union sera réduit, de même que celui des procédures pour l'adoption de ceux-ci; une hiérarchie des normes est introduite; la Commission pourra, par délégation et sous le contrôle direct du législateur, développer ou*

compléter les actes législatifs, ce qui contribuera à améliorer la qualité, la simplicité et l'adaptabilité de la législation européenne; en outre, le régime général applicable aux actes d'exécution ("comitologie") sera établi par la codécision,

Amendement 4

Paragraphe 3, point j bis) (nouveau)

j bis) les modifications apportées au fonctionnement et aux compétences de la Cour de justice lui permettront d'agir de manière plus efficace;

Amendement 5

Paragraphe 4, point b bis) (nouveau)

b bis) les actes de l'Union pourront être soumis à un véritable contrôle préalable de la subsidiarité auquel pourront participer les parlements nationaux et même régionaux et à un contrôle juridictionnel a posteriori à l'initiative des parlements ou du Comité des régions,

Amendement 6

Paragraphe 4, point g)

g) bien que les pouvoirs du Parlement européen concernant une réglementation et un contrôle améliorés de l'exercice par la Commission de compétences d'exécution ne soient pas énoncés expressément dans la Constitution, l'exercice de pouvoirs législatifs délégués et de compétences d'exécution par la Commission sera soumis par des lois européennes à un nouveau système de contrôle commun du Parlement européen et du Conseil, ce qui devrait permettre à chacune de ces institutions d'empêcher l'entrée en vigueur des décisions de la Commission auxquelles elle s'oppose,

Amendement 7

Paragraphe 5, point a)

a) toutes les dispositions législatives de l'Union et toute mesure prise par les institutions de l'Union ou fondée sur la loi de l'Union devront être conformes aux normes des droits fondamentaux inscrits dans le projet de Constitution, en particulier dans sa partie II, qui incorpore la Charte des droits fondamentaux, laquelle est donc juridiquement contraignante, étant précisé toutefois que la déclaration relative aux explications données au sujet de la Charte des droits fondamentaux, mises à jour sous la responsabilité du praesidium de la Convention, vise à orienter son interprétation par les juridictions de l'Union et des États membres,

Amendement 8

Paragraphe 5, point c)

c) l'instauration du droit d'initiative de citoyens européens marque l'inscription dans la Constitution d'un instrument de démocratie directe permettant aux citoyens de présenter des propositions sur certaines questions dès lors qu'ils estiment qu'un acte de l'Union est nécessaire à la mise en œuvre de la Constitution,

Amendement 9
Paragraphe 8 bis (nouveau)

8 bis. demande aux institutions de mettre à profit la période de ratification pour préparer l'entrée en vigueur de la Constitution, de sorte qu'elle puisse sortir ses effets maximums dans les délais les plus brefs possibles;

PROCÉDURE

Titre	Traité établissant une Constitution pour l'Europe
No de procédure	2004/2129(INI)
Commission compétente au fond	AFCO
Coopération renforcée	
Rapporteur pour avis Date de la nomination	Diana Wallis 14.9.2004
Examen en commission	21.9.2004 7.10.2004 26.10.2004
Date de l'adoption des suggestions	24.11.2004
Résultat du vote final	pour: 17 contre: 0 abstentions: 0
Membres présents au moment du vote final	Maria Berger, Marek Aleksander Czarnecki, Monica Frassoni, Piia-Noora Kauppi, Klaus-Heiner Lehne, Katalin Lévai, Antonio Masip Hidalgo, Aloyzas Sakalas, Daniel Stroz, Andrzej Jan Szejna, Diana Wallis, Rainer Wieland, Jaroslav Zvěřina
Suppléants présents au moment du vote final	Evelin Lichtenberger, Manuel Medina Ortega, Ingo Schmitt, József Szájer
Suppléants (art. 178, par. 2) présents au moment du vote final	

26.11.2004

AVIS DE LA COMMISSION DES LIBERTÉS CIVILES, DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

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

Rapporteur pour avis: Stefano Zappalà

SUGGESTIONS

La commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures invite la commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

Le Parlement européen

1. donne un avis favorable au projet de traité qui établit la première constitution pour l'Europe et estime qu'à eux seuls, les progrès accomplis dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice justifieraient la ratification du traité par les États membres;
2. considère que le traité constitutionnel répond pleinement aux attentes qu'il avait exprimées quant à la création d'un véritable espace de liberté, de sécurité et de justice;
3. accueille favorablement les points suivants:
 - le traité constitutionnel comble le déficit démocratique qui caractérisait en matière pénale la procédure de décision dans le domaine de la coopération judiciaire et policière tandis que la fusion de la Communauté dans l'Union européenne, l'extension de la procédure législative aux domaines précédemment rassemblés autour du troisième pilier, le recours à la majorité qualifiée permettent d'instaurer finalement une véritable "Union de droit";
 - l'insertion dans le traité constitutionnel de la Charte des droits fondamentaux garantit la protection effective de ces droits dans l'Union européenne, condition indispensable pour progresser vers l'achèvement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice;
 - le traité prévoit que l'Union européenne adhérera à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

- grâce à l'abolition de la structure en piliers, il sera enfin possible d'avoir une base juridique commune pour la protection des données, en acceptant l'œuvre nécessaire d'harmonisation des dispositions existantes, notamment dans le secteur de la coopération pénale et policière;
 - en matière de coopération judiciaire pénale et policière, le droit d'initiative législative est accordé au quart des États membres; les États membres ont ainsi la faculté de participer activement à la réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, en proposant à l'Union des solutions aux problèmes outrepassant les frontières nationales;
 - la politique d'immigration devient une politique en titre de l'Union européenne, tout en dépassant la perspective d'une simple protection de la sécurité intérieure et en promouvant la solidarité et l'égalité répartition des responsabilités en la matière entre les États membres; une base juridique spécifique est créée pour l'intégration des ressortissants des pays tiers qui séjournent régulièrement dans l'Union européenne;
 - des progrès considérables sont accomplis dans la perspective de la réalisation d'un espace judiciaire européen et de la promotion de la qualité de la justice au niveau européen;
 - le traité constitutionnel définit les contours d'un ordre public européen qui ne protège pas seulement la sécurité des États membres mais aussi celle de l'Union européenne, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, et, à cette fin, le rôle de la Commission se trouve renforcé, ainsi que celui d'agences comme Eurojust ou Europol;
 - Europol n'est plus fondé sur une convention intergouvernementale mais sur une loi européenne ordinaire et doit agir sous le contrôle du Parlement européen, des parlements nationaux et de la Cour de justice;
 - le traité fournit au Conseil une base juridique appropriée, lui permettant d'approfondir l'espace de liberté, de sécurité et de justice, notamment en élargissant le champ de l'harmonisation du droit pénal matériel ou les compétences du parquet européen;
 - les parlements nationaux, en particulier, voient leur rôle renforcé, notamment en ce qui concerne le contrôle du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, ainsi que la participation aux mécanismes d'évaluation d'Eurojust ou de l'exécution des politiques relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice par les États membres;
 - le traité constitutionnel facilitera la lutte menée par l'Union contre la traite des êtres humains et contre l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants (notamment à travers l'article II-65, paragraphe 3, qui interdit la traite des êtres humains, et l'article III-271, paragraphe 1, qui prévoit la possibilité d'établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement grave, comme dans le cas de la traite des êtres humains et de l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants);
4. observe que, sur certains points, il aurait été possible d'aller vers plus d'intégration et, en particulier, s'interroge:

- sur les limitations introduites à l'article III-267, paragraphe 5, par la disposition conférant aux seuls États membres la possibilité de déterminer les volumes d'entrée sur leur territoire des ressortissants de pays tiers, ce qui, de fait, exclut la possibilité de créer une véritable politique européenne de gestion des entrées légales dans l'Union européenne;
 - sur l'opportunité d'introduire à l'article III-270, paragraphe 3, la possibilité de "tirer le signal d'alarme" dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale;
 - sur l'opportunité d'accorder à certains États membres des régimes spécifiques de dérogation à la Constitution;
 - sur le rôle réduit qui lui est réservé dans le domaine de la coopération judiciaire civile pour ce qui concerne le droit de la famille;
 - sur le fait que les dispositions concernant le gel des capitaux, des avoirs financiers et des profits économiques, nécessaires pour atteindre les objectifs de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, se limitent, contrairement à ce que proposait le texte de la Convention, à la prévention et à la lutte contre le terrorisme, en excluant la prévention et la lutte contre la criminalité organisée et le trafic des êtres humains;
 - sur les limites prévues concernant la compétence du procureur européen et souhaite que celle-ci s'étende éventuellement au-delà de la seule protection des intérêts financiers de l'Union européenne, comme prévu à l'article III-274;
5. prie la commission des affaires constitutionnelles d'inviter les États membres à ratifier dès que possible le traité constitutionnel.

PROCÉDURE

Titre	Traité établissant une Constitution pour l'Europe		
Numéro de procédure	2004/2129(INI)		
Commission compétente au fond	AFCO		
Coopération renforcée	Non		
Rapporteur pour avis Date de la nomination	Stefano Zappalà 13.9.2004		
Examen en commission	22.9.2004	5.10.2004	25.10.2004
Date de l'adoption des suggestions	25.10.2004		
Résultat du vote final	pour: 36 contre: 3 abstentions: 0		
Membres présents au moment du vote final	Alexander Nuno Alvaro, Roberta Angelilli, Edit Bauer, Kathalijne Maria Buitenweg, Giusto Catania, Charlotte Cederschiöld, Carlos Coelho, António Costa, Agustín Díaz De Mera García Consuegra, Antoine Duquesne, Kinga Gál, Timothy Kirkhope, Ewa Klamt, Wolfgang Kreissl-Dörfler, Barbara Kudrycka, Stavros Lambrinidis, Henrik Lax, Sarah Ludford, Edith Mastenbroek, Jaime Mayor Oreja, Claude Moraes, Hartmut Nassauer, Athanasios Pafilis, Martine Roure, Michele Santoro, Luciana Sbarbati, Inger Segelström, Ioannis Varvitsiotis, Manfred Weber, Stefano Zappalà, Tatjana Ždanoka		
Suppléants présents au moment du vote final	Gérard Deprez, Luis Francisco Herrero-Tejedor, Sophia Helena In 't Veld, Jean Denise Lambert, Marco Pannella, Vincent Peillon, Agnes Schierhuber, Antonio Tajani		
Suppléants (art. 178, par. 2) présents au moment du vote final			

29.11.2004

AVIS DE LA COMMISSION DES PÉTITIONS

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

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

Rapporteur pour avis: Marcin Libicki

SUGGESTIONS

La commission des pétitions invite la commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

Introduction

Lors du sommet de Laeken en décembre 2001, la Convention sur l'avenir de l'Europe avait été chargée, conformément à la préface du nouveau projet de Constitution, de faire des propositions sur trois sujets. La première question était "Comment rapprocher les citoyens du projet européen et des institutions européennes?".

La commission des pétitions est la mieux placée au sein du Parlement européen pour répondre à cette question en raison de sa position unique dans la structure des commissions du Parlement et du fait qu'elle entretient un contact régulier et quotidien avec les citoyens des différents États membres de l'Union. Plus que toute autre commission ou organe de l'Union, elle est constamment informée par les citoyens européens eux-mêmes de leurs préoccupations et réactions individuelles à l'égard des questions européennes. Elle est donc apte à juger ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas dans la vie quotidienne de l'Union.

Cependant, la commission des pétitions ne représente qu'une petite pointe de l'immense iceberg européen. Bien que soit revendiquée la proximité avec le citoyen, il est évident que les méthodes et pratiques de travail des institutions non parlementaires de l'Union demeurent éloignées et inconnues, ou au mieux mal comprises, et qu'elles inspirent rarement confiance. Il faut probablement davantage qu'une Constitution pour résoudre ce problème.

Le projet de Constitution contient des propositions qui permettront aux citoyens européens de mieux comprendre le cadre dans lequel l'UE et les États membres mènent leurs travaux.

Droits

La question des droits fondamentaux et de la citoyenneté est directement abordée dans le projet de Constitution et la Charte des droits fondamentaux est pleinement incorporée dans la partie II.

En outre, l'Union s'engage à adhérer à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à laquelle actuellement les États membres ne peuvent accéder que dans le cadre du Conseil de l'Europe.

Pour la moyenne des pétitionnaires, il y a actuellement un haut degré de méconnaissance en ce qui concerne précisément leurs droits et au titre de quel accord ils en bénéficient. Ils comprennent, en particulier, difficilement pourquoi l'Union a une Charte fondamentale sans moyens pratiques de garantir sa mise en œuvre ou son application concrète. Être informés que la question exposée relève de la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme et qu'ils doivent suivre les voies légales au niveau national ne répond guère au problème pour lequel ils ont saisi la commission des pétitions du Parlement européen.

Tout ressortissant d'un État membre est citoyen de l'Union. Il n'y a pas de nationalité de l'Union européenne. Parmi les droits consacrés par les traités, figure le droit d'adresser une pétition au Parlement européen que leur a conféré le traité de Maastricht.

Les efforts entrepris par la commission des pétitions et par le Parlement européen afin d'obtenir réparation pour les citoyens sont souvent fructueux, notamment lorsque la solution est trouvée en coopération avec les autorités des États membres (nationales, régionales ou locales) ou lorsqu'il y a une violation évidente du droit communautaire et que la Commission peut exercer des pressions sous la menace d'engager une procédure d'infraction. Toutefois, la procédure d'infraction garantit simplement, en cas de succès, que l'État membre se conforme à une directive donnée. Elle a rarement une incidence directe sur le cas individuel du pétitionnaire.

Par conséquent, ce qui est requis au terme de la Constitution, dans ses dispositions d'application ou dans le contexte d'un accord interinstitutionnel, ce sont des procédures clairement définies conférant des moyens non judiciaires de réparation qui donneraient un effet pratique aux dispositions énoncées au titre II.

Démocratie participative

Le titre VI prévoit et confirme la participation des citoyens à la vie démocratique de l'Union tout en précisant les compétences du médiateur européen qui examine les cas de "mauvaise administration au sein des institutions, organes ou agences de l'Union", l'importance de la protection des données à caractère personnel et le statut des églises et des organisations non confessionnelles. Il fixe de meilleures règles en matière de transparence.

Ces dispositions sont importantes pour le citoyen et, partant, pour la commission des pétitions, qui supervise les activités et organise l'élection du médiateur.

L'article 46 va plus loin et donne "aux citoyennes et citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union", ce qu'ils font depuis quelque temps dans le cadre de la procédure des pétitions.

À l'article 46, paragraphe 4, est créée une toute nouvelle possibilité pour le citoyen - ou plus précisément, pour un million de citoyens. Il s'agit d'une disposition permettant aux citoyens d'être à l'initiative d'un acte juridique de l'Union. L'Union a ainsi une occasion importante de montrer qu'elle répond, sous une forme législative aux préoccupations directes des citoyens. Cette possibilité ne doit pas cependant devenir un moyen de contourner le Parlement qui est l'émanation démocratique de l'ensemble des citoyens de l'Union. Elle doit, en d'autres mots, compléter et non remplacer l'action du Parlement. Il lui faut donc être canalisée par l'intermédiaire du Parlement avant que la Commission soit invitée officiellement à présenter une proposition.

Il est précisé audit paragraphe que la loi européenne arrête les dispositions relatives aux procédures et conditions spécifiques requises pour la présentation d'une telle initiative citoyenne. Il est impératif que de telles procédures soient simples, claires et transparentes et donnent aux citoyens un droit d'initiative effectif ainsi que la possibilité d'être engagés dans le processus conduisant à l'élaboration d'une proposition législative.

Une telle mesure doit donc être considérée comme une extension, et une extension très pratique, du droit de pétition du citoyen dans un sens positif. En réalité, c'est là l'essence même du droit de pétition, porté jusqu'à sa conséquence logique.

Au moment opportun, la commission des pétitions aimerait clairement être associée au processus, en tant que commission compétente au fond, éventuellement avec les autres commissions parlementaires compétentes en fonction du sujet abordé dans l'élaboration de la législation européenne concernée. La commission des pétitions revendique le droit et la responsabilité de faire partie intégrante du processus qui lie directement le citoyen à l'élaboration d'une loi européenne, tant pour une question de cohérence et de principe que pour des raisons pratiques.

Observations finales:

Le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe contient de nombreuses dispositions spécifiques sur les droits individuels et les domaines politiques qui sont régulièrement examinés en commission en raison des pétitions qui y sont liées. Dans ce contexte, il convient de rappeler simplement que le processus en matière de pétitions est basé sur la coopération et renforce la capacité du Parlement à exercer la supervision et le contrôle des activités de l'Union au nom des citoyens. Si une méthode de réparation non judiciaire plus appropriée était introduite, le processus deviendrait encore plus efficace pour l'application de la législation communautaire adoptée par le Parlement et par les différents États membres au sein du Conseil.

De même, la commission des pétitions constitue le cadre parlementaire approprié pour promouvoir les initiatives législatives des citoyens et, le cas échéant, les affiner avec la participation directe et publique des initiateurs, avant que la Commission soit saisie. Au cours de la période qui s'annonce, de plus amples discussions doivent avoir lieu sur cette dernière question afin d'élaborer des procédures plus détaillées.

PROCÉDURE

Titre	Traité établissant une Constitution pour l'Europe
Numéro de procédure	2004/2129(INI)
Commission compétente au fond	AFCO
Coopération renforcée	oui
Rapporteur pour avis Date de la nomination	Marcin Libicki 29.9.2004
Examen en commission	29.9.2004 7.10.2004 22.11.2004
Date de l'adoption des suggestions	23.11.2004
Résultat du vote final	pour: 11 contre: 0 abstentions: 0
Membres présents au moment du vote final	Marcin Libicki, Michael Cashman, Marie Panayotopoulos-Cassiotou, Maria Matsouka, Manolis Mavrommatis, Robert Atkins, Proinsias De Rossa, Rainer Wieland, Mario Borghezio, Carlos José Iturgaiz Angulo, David Hammerstein Mintz, Alexandra Dobolyi
Suppléants présents au moment du vote final	
Suppléants (art. 178, par. 2) présents au moment du vote final	

AVIS DU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

Bruxelles, le 28 octobre 2004

AVIS

du Comité économique et social européen
sur le
"Traité établissant une Constitution pour l'Europe"

Le 29 septembre 2004, le Parlement européen a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social européen d'une demande d'avis sur le

"Traité établissant une Constitution pour l'Europe".

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 411^{ème} session plénière des 15 et 16 septembre 2004 de nommer M. MALOSSE rapporteur général. Au cours de sa 412^{ème} session plénière des 27 et 28 octobre 2004 (séance du 28 octobre 2004) il a adopté l'avis suivant par 166 voix pour, 4 voix contre et 6 abstentions.

1. Introduction

1.1 Dans son avis du 24 septembre 2003⁵⁹, le Comité économique et social européen apportait son soutien au projet de traité constitutionnel. Il soulignait que, après un accord espéré entre les États membres, l'enjeu essentiel serait de le faire partager par les citoyens et la société civile des États membres de l'Union.

1.2 Nous sommes arrivés à cette étape alors que les débats sur la ratification du traité sont lancés dans chacun des pays de l'Union, quel que soit le mode de ratification choisi, parlementaire ou référendaire.

1.3 Devant cette échéance déterminante pour l'avenir de la construction européenne, il importe d'encourager chacune et chacun à dépasser ses intérêts personnels, sectoriels, professionnels, locaux ou nationaux: le traité doit être examiné au regard de sa signification politique globale dans le processus entamé il y a maintenant plus de 50 ans par les Fondateurs des Communautés européennes.

1.4 Le CESE se félicite dans ce contexte de l'initiative de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen de solliciter son avis sur le traité constitutionnel. Il entend saisir pleinement l'opportunité qui lui est ainsi offerte d'adresser:

- **des messages clairs** à la société civile organisée de l'Union sur le contenu et la portée du traité constitutionnel;
- **des préconisations** sur la stratégie de communication à adopter pour mobiliser la société civile sur le traité constitutionnel.

2. Des messages clairs

2.1 La méthode de la Convention, un pas en avant dans la démocratisation de la construction européenne

2.1.1 C'est le mode d'élaboration du traité constitutionnel qui représente en lui-même une avancée et qui mérite d'être mise en relief auprès des citoyens, à savoir une Convention

⁵⁹ cf. Journal Officiel C10 du 14/01/2004, page 43.

composée en majorité de parlementaires nationaux et européens. Les efforts d'implication de la société civile organisée, au travers d'auditions, de consultations et de la participation d'observateurs choisis par les partenaires sociaux et le CESE, ont constitué un progrès notable, y compris au regard des pratiques constitutionnelles dans la plupart des États membres. Le CESE a d'ailleurs fait, dans son avis du 24 septembre 2003⁶⁰, des suggestions pour renforcer à l'avenir le processus d'implication de la société civile.

2.1.2 Malgré quelques reculs, la CIG n'a pas dénaturé le texte proposé par la Convention. Le traité constitutionnel repose sur un consensus entre toutes les formations politiques: il est le fruit d'un véritable débat démocratique.

2.1.3 Même si la Convention n'a pas eu un pouvoir constituant, eu égard à la nature mixte de l'UE, Union d'États et de peuples, elle a marqué une véritable rupture par rapport aux pratiques antérieures, qui laissaient complètement à l'écart la représentation parlementaire et la société civile.

2.1.4 L'abandon du traité constitutionnel signifierait un échec de la méthode suivie. Par conséquent, il est fondamental de plaider en faveur de la pérennisation de cette méthode (d'ailleurs prévue par le traité constitutionnel lui-même).

2.1.5 Pour cette raison, le CESE, qui a pris part aux travaux de la Convention, soutient la légitimité de ce traité et demande à tous les Conventionnels et observateurs, qui ont apposé leur signature au bas du texte, d'en faire de même.

2.2 Une Constitution, une "révolution" dans l'histoire de la construction européenne

2.2.1 La Constitution offre un nouveau cadre de fonctionnement pour l'Union. Elle comporte trois parties principales dont les deux premières sont complètement novatrices: la première partie définit les principes et les valeurs qui fondent l'Union et la deuxième les droits fondamentaux des citoyens. La troisième reprend et actualise les politiques communautaires contenues dans les traités précédents.

2.2.2 La Constitution permet de remplacer les traités existants par un texte unique et complet ce qui rend le fonctionnement de l'UE plus compréhensible et accessible à chacun.

2.2.3 La Constitution ne remplace pas les Constitutions nationales mais coexiste avec elles. Elle s'appliquera à tout le territoire de l'Union européenne.

2.2.4 Si le contenu n'est pas à proprement parlé "révolutionnaire", la nature constitutionnelle du nouveau traité doit marquer une rupture dans la conscience collective des peuples européens autour d'une ambition et d'un destin commun. Le CESE se doit de populariser cette avancée de la construction européenne.

⁶⁰ cf. note en bas de page n°1

2.3 Une Union plus démocratique qui reconnaît les citoyens comme souverains de la construction européenne (partie I du traité)

2.3.1 La finalité du traité constitutionnel est clairement affichée: établir une Union politique au nom des citoyens et des États d'Europe.

2.3.2 Les principales attentes des citoyens européens sont placées au centre des ambitions de l'Union. En effet, le plein emploi, une économie sociale de marché hautement compétitive et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité d l'environnement sont explicitement mentionnés comme étant des objectifs de l'Union. De même, l'Union vise à promouvoir "la cohésion économique, sociale, et territoriale et la solidarité entre les États membres" et à offrir "un espace de liberté, de sécurité et de justice aux citoyens".

2.3.3 La légitimité démocratique du processus décisionnel est nettement améliorée:

2.3.3.1 Les compétences du Parlement européen en tant que co-législateur sont accrues. Cette évolution pourra contribuer à renforcer la perception de l'importance de cette institution par les citoyens.

2.3.3.2 Le nouveau rôle confié aux parlements nationaux offre une garantie contre d'éventuels excès de réglementation au niveau européen. La Commission est obligée de les informer de toute nouvelle initiative et le "mécanisme d'alerte précoce" leur donne un pouvoir de contrôle de la subsidiarité.

2.3.4 Les citoyens auront désormais la possibilité d'être informés des positions prises par leur gouvernement au sein du Conseil puisqu'il sera soumis à une obligation de transparence quand il agit en tant que législateur.

2.3.5 Pour la première fois, la démocratie participative est reconnue en tant que principe de fonctionnement de l'Union, complément indispensable de la démocratie représentative:

2.3.5.1 En entretenant un dialogue ouvert et régulier avec les associations représentatives de la société civile, les institutions européennes devraient agir de manière plus cohérente et transparente. On peut notamment espérer éviter des réglementations tatillonnes ou inapplicables sur le terrain grâce à la consultation des parties intéressées. La Commission aura aussi l'obligation de mieux évaluer l'impact économique et social de ses propositions y compris au niveau régional et local.

2.3.5.2 Une des grandes innovations de la Constitution réside dans l'instauration d'un droit d'initiative populaire. Les citoyens européens, s'ils sont au moins un million et issus d'un nombre significatif d'États membres, pourront désormais inviter la Commission européenne à soumettre une proposition législative correspondant à leurs attentes.

2.3.6 Le rôle des partenaires sociaux est confirmé comme élément clé de la vie démocratique de l'Union dans le respect de l'autonomie du dialogue social.

2.3.7 L'introduction de cette nouvelle partie (I) devrait permettre de réduire le déficit démocratique dans une Union qui s'élargit.

2.4 Une Union qui protège mieux les droits fondamentaux des citoyens européens (partie II du traité)

2.4.1 La Charte des droits fondamentaux a été élaborée par une Convention dont la légitimité démocratique a été largement reconnue. Les contributions des organisations de la société civile ont joué un rôle important dans la rédaction du texte de la Charte.

2.4.2 La Charte est considérée comme une avancée parce qu'elle intègre sans les dissocier tous les types de droits individuels ou collectifs (les droits civils et politiques et les droits sociaux et économiques) et elle innove en reconnaissant des droits plus "contemporains" aux citoyens (en rapport avec le développement durable, la protection des consommateurs, l'égalité des sexes, la bioéthique, la protection des données personnelles, etc.).

2.4.3 Les droits fondamentaux des citoyens font partie intégrante du traité constitutionnel et non d'un préambule.

2.4.4 Cette insertion de la Charte européenne des droits fondamentaux dans le traité, réclamée par de nombreuses organisations européennes de la société civile, a une importance significative étant donné qu'elle confère désormais à celle-ci une force juridique contraignante.

2.4.5 Dans la pratique, cette avancée signifie que les citoyens bénéficieront d'une meilleure protection juridique. En effet, ils pourront désormais invoquer la Charte devant toute juridiction nationale à l'encontre des décisions prises par les institutions européennes et par les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit communautaire.

2.4.6 *Le CESE, qui a été associé à l'élaboration de la Charte européenne des droits fondamentaux, considère son insertion dans le traité comme une avancée significative dans la protection des droits des personnes physiques et morales.*

2.5 Une Union qui grâce à sa méthode et à ses politiques communautaires peut répondre aux aspirations des citoyens (partie III du traité)

2.5.1 Les traités existants et notamment la méthode communautaire ont largement fait leurs preuves. C'est ainsi que la troisième partie du traité constitutionnel reprend les principales dispositions des traités existants relatives aux politiques communes de l'Union en étendant la majorité qualifiée à une vingtaine de domaines jusqu'alors régis par l'unanimité. De plus, elle consacre la codécision comme "procédure législative ordinaire" renforçant de fait les pouvoirs du Parlement européen. La plupart des décisions de l'Union concernant les politiques communes pourront par conséquent être prises plus efficacement et plus démocratiquement.

2.5.2 Dans cette troisième partie sont posés les principes généraux des domaines dans lesquels les États membres ont décidé, soit de mettre en commun leurs moyens, soit de coopérer. Mais le contenu des politiques n'est pas figé: il dépend des décisions et donc de la volonté des gouvernements et des majorités au Parlement européen.

2.5.3 Ceci est le cas, par exemple, pour la politique sociale avec l'insertion d'une disposition générale (dite "clause sociale") selon laquelle l'Union doit prendre en compte dans la définition et la mise en œuvre des politiques "les 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". Il en est de même de la lutte contre toutes formes de discrimination et d'exclusion, et de la reconnaissance du rôle des services d'intérêt général dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union ou encore, comme cela figure déjà dans le traité, de la prise en compte de la dimension environnementale et des exigences de la protection des consommateurs.

2.5.4 La difficulté de faire partager le traité constitutionnel aux citoyens réside justement dans le fait qu'ils sont habitués à être consultés sur des actions à mener, sur un projet politique et non sur un cadre de fonctionnement. Afin de les mobiliser, il est nécessaire d'ouvrir le débat sur ce que les citoyens et les États membres veulent faire, maintenant que les principes, les valeurs, les objectifs et les règles de fonctionnement sont clairement posés par la Constitution.

2.5.5 C'est pourquoi et à ce stade, le CESE veut établir un lien entre le traité constitutionnel et la stratégie de Lisbonne dont la révision à mi-parcours interviendra sous peu. Cette stratégie devrait être présente dans les débats parce qu'elle apporte la vision d'un avenir pour chaque citoyen européen: la compétitivité, le plein emploi, le partage des connaissances, l'investissement dans le capital humain, la croissance mais aussi la préservation du cadre et de la qualité de vie par un développement durable. Aujourd'hui cette stratégie est en panne car les instruments de mise en œuvre sont déficients et il y a un manque chronique d'association des citoyens et de la société civile. Une nouvelle impulsion avec de nouvelles initiatives communautaires sont donc indispensables à ce stade pour rendre crédible le projet économique et social de l'Union.

2.5.6 Dans son avis au Conseil européen⁶¹, le CESE demande que la révision à mi-parcours remette la stratégie de Lisbonne entre les mains des citoyens et des acteurs de la société civile. Cette échéance doit être une occasion à ne pas manquer pour leur donner un message politique clair sur le contenu du projet de l'Union.

2.5.7 Il est nécessaire de faire prendre conscience aux citoyens qu'ils ont, grâce aux avancées démocratiques de la Constitution, les moyens de décider eux-mêmes du contenu des politiques et des actions que l'Union doit concrètement mener pour répondre à leurs attentes. Dire "NON" au traité constitutionnel reviendrait donc à figer les traités tels qu'ils sont.

2.6 Mobiliser la société civile européenne sur les avancées du traité constitutionnel pour en dépasser les insuffisances

2.6.1 Il ne s'agit pas de taire les insuffisances du traité constitutionnel tel qu'il a été adopté. Un nombre important de demandes de la société civile n'ont pu être prises en compte lors des travaux de la Convention et encore moins à l'occasion des travaux de la CIG. Dans

⁶¹ Avis du Comité économique et social européen au Conseil européen sur la révision à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne (n°1438/2004).

son avis du 24 septembre 2003⁶², le CESE avait relevé toute une série de faiblesses dans le projet de traité constitutionnel et notamment:

2.6.1.1 L'insuffisance de dispositions opérationnelles pour mettre en œuvre le principe de démocratie participative. De ce fait, le rôle du CESE n'a pas été renforcé de manière satisfaisante pour assurer un dialogue civil effectif.

2.6.1.2 L'absence de dispositions reconnaissant le rôle de la société civile organisée dans la mise en œuvre du principe de subsidiarité (notamment la subsidiarité fonctionnelle) dans le protocole sur l'application de ce principe.

2.6.1.3 La faiblesse de la gouvernance communautaire en matière de politique économique et de l'emploi ainsi que l'absence de règles prévoyant de consulter le Parlement européen et le CESE dans ces domaines qui concernent au premier plan les acteurs de la société civile.

2.6.1.4 L'absence de consultation obligatoire du CESE pour l'application du principe de non-discrimination, la politique commune en matière d'asile et d'immigration ou encore la culture, et ce malgré l'expertise de l'institution dans ces domaines.

2.6.2 Faut-il pour autant rejeter le traité? Le CESE estime que cette politique du pire donnerait un signal négatif pour la construction européenne tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union où les forces hostiles ou concurrentes ne manqueraient pas de se réjouir de cet échec. Il estime au contraire qu'il est possible de valoriser le cadre institutionnel proposé et de l'améliorer par des mesures opérationnelles:

2.6.2.1. Les dispositions sur la démocratie participative devraient faire l'objet d'une série de communications définissant les méthodes de consultation et le rôle du CESE.

2.6.2.2 Le contenu de la loi européenne définissant les procédures de mise en œuvre du droit d'initiative populaire devrait faire l'objet de consultations de la société civile. Le CESE pourrait ainsi en être saisi par une demande d'avis exploratoire. Il pourrait, par ailleurs, apporter son soutien aux initiatives qui proviennent de la société civile.

2.6.2.3 Le principe de la démocratie participative devrait s'appliquer aux grandes stratégies de l'Union en faveur de la croissance, de l'emploi et du développement durable.

2.6.3 Par ailleurs et toujours dans le cadre du traité constitutionnel qui a été adopté, il importe également d'informer les citoyens sur les mécanismes qui peuvent introduire de la flexibilité et ouvrir la voie à des avancées sans révision dudit traité:

2.6.3.1 Les États membres désireux d'aller plus loin dans le processus d'intégration européenne pourront plus facilement instaurer une coopération renforcée entre eux.

2.6.3.2 Si une volonté politique de tous les États membres se manifeste, il sera possible d'approfondir l'intégration dans des domaines sensibles où l'unanimité a été maintenue

⁶² cf. . note en bas de page n°1

comme la fiscalité ou la politique sociale, par exemple. Une «clause passerelle» permet, en effet, d'étendre le vote à la majorité qualifiée à ces domaines.

2.6.4 En optant pour une attitude engagée, critique et constructive, la société civile organisée contribuera à la bonne information du citoyen et maintiendra la pression vis-à-vis des gouvernements. Le pire serait que le monde politique soit confirmé dans l'idée malheureusement largement répandue que la construction européenne n'intéresse pas le citoyen. Idée totalement fautive car les citoyens attendent beaucoup de l'Europe et notamment qu'elle contribue à améliorer leur quotidien en apportant une vision de leur avenir.

2.6.5 Le CESE pense que l'adoption du traité constitutionnel n'est pas une fin en soi. Il ouvre la voie vers un renforcement de la démocratie participative. Refuser le traité reviendrait à renoncer aux avancées que la société civile a obtenues par la méthode conventionnelle.

3. Une communication efficace

Le CESE estime que la qualité de la stratégie de communication sera déterminante pour l'adoption par les populations européennes du traité constitutionnel. Une approche pragmatique et professionnelle est donc préconisée pour garantir l'efficacité de cette stratégie. Le CESE recommande d'articuler la stratégie de communication autour des quatre actions suivantes:

3.1 La mise en place de moyens: des outils d'informations et des financements

3.1.1 La complexité du traité constitutionnel nécessite la préparation d'outils d'information qui pourront être utilisés, en amont du processus de communication, pour lancer des campagnes ou organiser des débats.

3.1.2 Il reviendrait aux États membres avec l'appui des bureaux d'information du Parlement européen et des représentations de la Commission dans les États membres de concevoir ces outils d'information et de les rendre accessibles.

3.1.3 Ces outils pourraient prendre la forme de grilles de lecture du traité constitutionnel adaptées aux préoccupations des différentes catégories de la population dans chaque État membre. Plus ces outils seront "sur-mesure", plus ils pourront être utilisés efficacement par les médias, les organisations de la société civile, les groupes politiques et les autorités régionales et locales pour diffuser l'information et mobiliser les citoyens.

3.1.4 La mise à disposition de moyens financiers suffisants est nécessaire pour mettre en œuvre une stratégie de communication à la hauteur des attentes des citoyens.

3.2 Le lancement de campagnes de communication s'appuyant sur les médias et les vecteurs de communication proches du citoyen

3.2.1 Une fois ces moyens mis à leur disposition, les médias, les autorités régionales et locales, les groupes politiques et les organisations de la société civile auront les moyens de jouer leur rôle de vecteur d'information. Ils pourront transmettre des messages clairs et adaptés aux préoccupations de leur public local sur la portée du traité constitutionnel.

3.2.2 Dans un premier temps, il serait utile de déterminer, au niveau de chaque État membre, comment le traité constitutionnel est perçu par les différentes catégories de la population pour réfléchir au contenu des messages à transmettre. En fonction de ces conclusions, les messages auront pour objectif de dépasser les craintes ressenties par les citoyens et de fournir des réponses à leurs attentes respectives.

3.2.3 De même, les porteurs du message et les supports de communication devront être choisis avec soin. La diversité des acteurs impliqués est nécessaire pour garantir le caractère pluraliste de la campagne. De même, leur proximité avec les citoyens favorisera la crédibilité et l'acceptation des messages transmis, d'où l'importance d'actions menées au plan local et régional.

3.2.4 Le CESE recommande au Parlement européen que des groupes de travail soient créés avec des professionnels de la communication institutionnelle dans chaque État membre afin de faire des propositions concrètes aux gouvernements quant aux actions et moyens nécessaires à engager pour une campagne de communication efficace dans les États membres. Le CESE est prêt à apporter son expertise propre dans ce domaine et l'appui de ses relais dans les États membres, CES nationaux ou institutions similaires.

3.3 Organiser des débats ouverts à tous les citoyens pour susciter les échanges d'idées et permettre aux convictions de se forger

3.3.1 Les campagnes de communication devraient conduire à l'ouverture d'un véritable dialogue avec les citoyens. En effet, l'opportunité de questionner et d'être confrontés à divers arguments pour former leur propre jugement et l'exprimer doit leur être offerte.

3.3.2 Ce dialogue ne pourra être possible que dans le cadre de débats décentralisés. L'information ainsi apportée au plus près du citoyen permettra de mieux répondre à ses attentes et à ses questions, et garantira le caractère démocratique des débats.

3.3.3 Un soutien logistique doit être apporté à ces initiatives par les institutions nationales et européennes. Les CES nationaux ou les institutions similaires pourraient coordonner les débats au niveau national en établissant un calendrier de manifestations et en faisant le relais avec le CES européen qui pourrait leur fournir de la documentation et les mettre en relation avec des intervenants.

3.3.4 Afin d'assurer une certaine cohérence de ces initiatives, le CESE demande au Parlement européen et à la Commission européenne que les initiatives des représentants de la société civile organisée bénéficient du même soutien que celles des élus et représentants des autorités européennes, nationales, régionales et locales dans le cadre de l'opération "1000 débats sur l'Europe". La participation de la société civile ne peut être mise à l'écart.

3.3.5 Le CESE demande au Parlement européen qu'une part importante des budgets de communication de l'Union soit affectée aux débats sur le traité constitutionnel, en complémentarité avec les ressources des autorités publiques nationales et locales et les moyens propres des organisations de la société civile.

3.4 Donner une dimension européenne aux débats et à la ratification

3.4.1 Il est indispensable d'éviter que l'adoption du traité constitutionnel par les populations européennes ne soit uniquement conditionnée par des questions de politique intérieure.

3.4.2 Dans ce contexte, le CESE recommande de donner une véritable dimension transnationale aux débats et à la ratification du traité constitutionnel:

3.4.2.1 D'une part, les institutions européennes devraient contribuer à la coordination des actions de communication des mouvements politiques, des autorités régionales et locales et des organisations de la société civile. Il conviendrait, en effet, de favoriser l'échange de bonnes pratiques dans ce domaine et de mutualiser les efforts. Le CESE pourrait, par exemple, faciliter l'échange de bonnes pratiques (et de savoir-faire) au niveau européen entre les organisations de la société civile qui entreprennent des actions de communication. Il pourrait également mettre en place un système de remontée d'information permettant d'évaluer au niveau européen les suggestions, critiques, et recommandations formulées par les citoyens dans le cadre des débats organisés par la société civile. Enfin, il apporterait son soutien à des initiatives transfrontalières ou multinationales.

3.4.2.2 D'autre part, le CESE soutient la proposition de la commission des Affaires constitutionnelles du Parlement européen de concentrer, dans la mesure du possible, les ratifications autour d'une date symbolique (comme le 8 ou le 9 mai).

3.4.3 Le CESE plaide donc pour une participation active des institutions européennes à l'élaboration et à la mise en œuvre de la stratégie de communication sur le traité constitutionnel. Il importe d'agir en complémentarité avec les États membres et de donner un signal fort et positif de l'Europe aux citoyens.

3.4.4 Pour sa part, le CESE s'engage à transmettre à la société civile européenne des messages clairs sur les avancées démocratiques du traité constitutionnel, notamment en terme de citoyenneté et de participation.

Bruxelles, le 28 octobre 2004.

La Présidente
du Comité économique et social européen

Le Secrétaire général
du Comité économique et social européen

Anne-Marie SIGMUND

Patrick VENTURINI

AVIS DU COMITÉ DES RÉGIONS

CONST-019

Bruxelles, le 22 novembre 2004

A V I S

du Comité des régions

du 17 novembre 2004

sur

"Le traité établissant une Constitution pour l'Europe"

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

VU le projet de rapport de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen relatif au traité établissant une Constitution pour l'Europe (PE 347.119),

VU la décision du Parlement européen du 14 septembre 2004 de le consulter sur le sujet, conformément à l'article 265, paragraphe quatre du traité instituant la Communauté européenne,

VU le traité établissant une Constitution pour l'Europe signé par les chefs d'État et de gouvernement le 29 octobre 2004 (CIG 87/2/04 rev. 2, CIG 87/04 add. 1 rev. 1 et add. 2 rev. 2),

VU les conclusions de la présidence du Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001 et notamment la déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne,

VU les conclusions de la présidence du Conseil européen de Bruxelles des 17 et 18 juin 2004,

VU son avis sur les "Propositions du Comité des régions pour la conférence intergouvernementale" (CdR 169/2003 fin⁶³), ses résolutions sur "Les recommandations de la Convention européenne" (CdR 198/2003 fin⁶⁴) et sur "Les résultats de la conférence intergouvernementale" (CdR 22/2004 fin⁶⁵), ainsi que sa déclaration sur le processus constitutionnel (CdR 77/2004),

VU son avis sur "La participation des représentants des gouvernements régionaux aux travaux du Conseil de l'Union européenne et du Comité des régions aux Conseils informels" (CdR 431/2000 fin⁶⁶),

VU son projet d'avis (354/2003 rév. 1) adopté le 21 septembre 2004 par la commission des affaires constitutionnelles et de la gouvernance européenne (rapporteurs: M. Franz SCHAUSBERGER, représentant du land de Salzbourg auprès du Comité des régions (AT/PPE), et Lord TOPE, membre de la collectivité du Grand Londres (UK/ELDR);

CONSIDÉRANT QUE:

- 1) l'esprit de la déclaration de Laeken et les engagements pris par les chefs d'État et de gouvernement visent à doter l'Union d'un socle constitutionnel qui garantisse davantage de démocratie, de légitimité, de transparence et d'efficacité, et ce, afin de relever le défi démocratique de l'Europe élargie,

⁶³ JO C 23 du 27 janvier 2004, p. 1.

⁶⁴ JO C 256 du 24 octobre 2003, p. 62.

⁶⁵ JO C 109 du 30 avril 2004, p. 52.

⁶⁶ JO C 107 du 3 mai 2002, p. 5.

- 2) le livre blanc de la Commission européenne sur la gouvernance européenne reconnaît que l'UE est entrée dans un système de gouvernance à plusieurs niveaux et que cette constatation doit dès lors se traduire par un accroissement du rôle des pouvoirs des niveaux de gouvernement locaux et régionaux et un plus grand respect à leur égard,
- 3) le traité établissant une Constitution pour l'Europe donne un fondement constitutionnel pour appliquer et garantir le principe de subsidiarité, en protégeant les prérogatives des États membres, des régions et des pouvoirs locaux et en prenant en considération l'impact administratif et financier de la législation de l'Union sur les collectivités territoriales,
- 4) la création d'un nouveau mécanisme de contrôle politique *ex ante* qui, pour la première fois dans l'histoire de la construction européenne, associe au processus législatif européen les Parlements nationaux et, le cas échéant, les Parlements régionaux dotés de compétences législatives, ainsi que la participation du Comité des régions au processus de suivi *a posteriori*, constituent l'innovation majeure du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité,
- 5) il importe d'établir un équilibre entre le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité et la nécessité d'une action communautaire efficace,
- 6) la saisine du Parlement européen est l'expression de la reconnaissance de la contribution du CdR au processus constitutionnel et notamment en sa qualité de représentant des autorités locales et régionales au sein de la Convention européenne.

a adopté, lors de sa 57^{ème} session plénière des 17 et 18 novembre 2004 (séance du 17 novembre 2004), le présent avis.

*
* *

Réunion du 17 novembre

1. La position du Comité des régions

Le Comité des régions

(a) Le processus constitutionnel

- 1.1 **félicite** la présidence irlandaise pour avoir, au cours de son mandat, conduit et conclu avec succès la conférence intergouvernementale (CIG),
- 1.2 **renvoie** à ses contributions au processus constitutionnel, telles que présentées par la délégation de ses observateurs à la Convention européenne, et aux actions et initiatives touchant essentiellement au mécanisme de subsidiarité et à la dimension régionale et locale de la Constitution qu'il a menées conjointement avec des associations européennes de régions et de collectivités locales; **se réjouit** que la conférence

intergouvernementale ait adopté les propositions présentées à cet égard par la Convention européenne,

- 1.3 **renouvelle** son soutien au processus constitutionnel, et notamment aux travaux de la Convention, enceinte à la fois ouverte, participative et faisant une place à chacun; **estime** qu'elle a reconnu, certes, mais néanmoins sous-estimé le rôle et la place des collectivités territoriales dans le processus d'intégration européenne, comme elle l'a notamment démontré en ne consacrant qu'une seule séance d'une demi-journée à ce sujet; **regrette** que la Convention n'ait pas disposé de plus de temps pour examiner en détail les dispositions relatives aux politiques reprises dans la troisième partie de la Constitution, si bien que cette section du texte ne suit pas toujours le système de compétences exposé dans la première,
- 1.4 **se félicite** du soutien du Parlement européen, dans la phase d'élaboration du traité constitutionnel, en vue d'une plus entière reconnaissance du rôle institutionnel et politique des autorités locales et régionales dans le processus décisionnel de la Communauté (cf. le rapport de M. NAPOLITANO sur "Le rôle des collectivités régionales et locales dans la construction européenne" et le rapport de M. LAMASSOURE sur la "Répartition des compétences entre l'UE et les États membres");
- (b) **Le traité**
- 1.5 **considère** que le traité constitue une avancée positive pour l'Union européenne et pose de nombreux jalons nécessaires à une gouvernance efficace de l'Union,
- 1.6 **estime** qu'à la fois la création d'un lien explicite entre la coordination des politiques économiques et de l'emploi (Articles I-14 et I-15) et l'introduction d'une clause sociale horizontale selon laquelle l'Union doit tenir compte, lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de ses politiques, des besoins liés à la promotion d'un haut niveau d'emploi, ainsi que la garantie d'une protection sociale suffisante, la lutte contre l'exclusion sociale et un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine (Article III-117) fourniront une base juridique appropriée permettant d'œuvrer en faveur du modèle social européen et du développement durable, comme le mentionnent le préambule de la Charte des droits fondamentaux de l'Union et les objectifs de l'Union européenne (article I-3, paragraphe 3),
- 1.7 **approuve** l'incorporation de la Charte des droits fondamentaux dans le traité. Elle apportera aux citoyens une plus grande clarté et sécurité quant aux droits que leur confère la citoyenneté européenne et contribuera à une Europe plus juste et plus sociale,
- 1.8 **regrette** la consécration du droit de veto des États membres dans un certain nombre de domaines et considère qu'elle n'aura d'autre effet que de nuire inutilement à l'efficacité de la prise de décision,
- 1.9 **approuve** néanmoins la disposition prévoyant que le Conseil statue à l'unanimité pour la conclusion d'accords internationaux dans le domaine du commerce des services culturels, audiovisuels, d'éducation et de santé [article III-315],

1.10 **accueille favorablement** les dispositions relatives à l'application des procédures législatives normales en ce qui concerne la troisième partie de la Constitution (article IV-445),

1.11 **estime** que le traité définit et répartit plus clairement les compétences au sein de l'Union, simplifie ses instruments et renforce la légitimité démocratique et la transparence du processus décisionnel ainsi que l'efficacité de ses institutions, tout en lui conférant la souplesse nécessaire afin qu'elle se développe dans de nouvelles directions,

(c) **La subsidiarité et le rôle des pouvoirs infraétatiques des États membres**

1.12 **se félicite** de la nouvelle définition du principe de subsidiarité et de l'association du Comité des régions au processus de contrôle *ex post* de l'application du premier cité (article 8 du protocole sur l'application du principe de subsidiarité); **se réjouit** également de figurer parmi les destinataires du rapport de la Commission sur l'application de l'article I-11 de la Constitution (relatif à la subsidiarité et à la proportionnalité), au même titre que les autres institutions et les Parlements nationaux des États membres (article 9 du protocole sur l'application du principe de subsidiarité); **déplore** toutefois que les dispositions régissant le principe de proportionnalité soient moins étendues que celles relatives à la subsidiarité,

1.13 **approuve** la référence à l'autonomie locale et régionale (article I-5 et préambule de la deuxième partie) ainsi que la reconnaissance de l'importance de la démocratie de proximité dans l'Union (article I-46, paragraphe 3) et du rôle des associations représentatives dans la vie démocratique de l'Union (article I-47, paragraphe 2); **regrette** néanmoins de ne pas être mentionné au titre VI ("La vie démocratique de l'Union", article I-46) s'agissant du principe de démocratie représentative, dans la mesure où ses membres incarnent le principe démocratique de proximité dans l'Union,

1.14 **considère** que la reconnaissance plus complète de la dimension locale et régionale dans la nouvelle architecture de l'Union améliorera tant son efficacité que sa relation aux citoyens: il convient que l'intégration européenne s'accompagne d'une prise de décision politique qui tienne compte des points de vue des collectivités locales et régionales, étant donné qu'elles constituent les échelons de gouvernance chargés de transposer et de mettre en œuvre une grande partie de la législation et de l'action de l'Union européenne et que dans la mesure où elles se trouvent au plus près des citoyens, elles peuvent apporter une contribution considérable à la qualité de la législation communautaire (article I-5); **maintient** toutefois que la consultation ne saurait se substituer à la responsabilité et à l'obligation de rendre des comptes qui s'imposent aux régions et aux collectivités locales dans leurs domaines de compétence respectifs et doivent être respectés. Il convient de donner aux collectivités territoriales la possibilité de faire la preuve qu'elles sont capables d'atteindre de manière suffisante les objectifs d'une action envisagée, dans le respect des règles internes de l'État membre concerné,

1.15 **approuve** la disposition qui prévoit que l'Union respecte les identités nationales des États membres et leurs structures fondamentales, y compris leur droit à l'autonomie régionale et locale, ainsi que les fonctions essentielles de l'État (article I-5) concerné,

notamment celles qui ont pour objet de garantir son intégrité territoriale, maintenir l'ordre public et sauvegarder la sécurité nationale, dans la mesure où elle peut jouer un rôle déterminant pour ce qui est de la responsabilité des collectivités locales et régionales jouissant d'une légitimité démocratique et des comptes qu'elles sont amenées à rendre,

- 1.16 **se félicite** que le traité garantisse le droit des ministres régionaux à participer aux réunions du Conseil au nom de leur État membre, confirmant ainsi à son article I-23, paragraphe 2, le texte de l'article 203 du traité CE; **invite** les États membres à mettre en place au niveau interne des structures et des mécanismes visant à associer les régions et les collectivités locales à l'élaboration des politiques européennes des États membres et à garantir également la participation des régions au nouveau régime des formations du Conseil, en ce qui concerne leurs domaines de compétences,
- 1.17 **se réjouit** de l'obligation faite à la Commission de procéder à de plus vastes consultations lors de la phase d'élaboration de la législation; pour participer pleinement au processus décisionnel européen dans les domaines où elles sont chargées de la responsabilité de la transposition ou de la mise en œuvre, les collectivités locales et régionales doivent être correctement informées des développements actuels et une consultation adéquate préalable s'impose. Il s'agit là d'un processus bidirectionnel: ces consultations peuvent donner à la Commission elle-même la possibilité d'être mieux informée quant à la dimension locale et régionale et ainsi contribuer à une meilleure législation (article 2 du protocole sur l'application du principe de subsidiarité),
- 1.18 **demande** à ce qu'un véritable dialogue soit instauré et étendu aux principaux domaines d'activités dès le début du mandat de la nouvelle Commission,
- 1.19 **invite** à améliorer la consultation directe au niveau local et régional, entre les parlements nationaux et les pouvoirs locaux et régionaux des États membres chargés de la transposition ou de la mise en œuvre de la législation communautaire,
- 1.20 **salue** l'obligation que le traité impose à la Commission européenne de tenir compte a priori des conséquences financières et administratives de ses propositions législatives et **estime** qu'elle doit s'accompagner d'une évaluation de ses répercussions sur les collectivités locales et régionales, dans la mesure où ces dernières sont souvent l'échelon de gouvernance responsable, in fine, de la transposition et de la mise en œuvre des nouvelles initiatives de l'Union européenne; **invite** le Parlement européen à prêter la même attention aux conséquences de ses amendements aux actes législatifs (article 4 du protocole sur l'application du principe de subsidiarité),
- 1.21 **prend acte** du débat aussi large qu'enrichissant mené lors de la conférence qu'il a organisée à Berlin le 27 mai 2004 sur le thème de la subsidiarité; **entend bien** que l'application et l'évaluation des principes de subsidiarité et de proportionnalité seront examinées plus en détail dans un prochain avis du CdR,

(d) **Les politiques**

- 1.22 **approuve** l'inscription de la cohésion territoriale parmi les objectifs de l'Union, de même que l'inclusion des différents types de régions caractérisées par une situation difficile parmi celles qui se verront accorder une attention particulière; **regrette** néanmoins que le traité ne mentionne pas la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale et qu'il ne prévoise ni instrument juridique clair, ni cadre en matière de soutien financier au jumelage ou à toute autre coopération de ce type (articles III-220 à 224). Il existe en Europe une longue tradition de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale qui constitue l'un des piliers socioculturels de l'intégration européenne et revêt une importance d'autant plus grande dans le cadre de la nouvelle politique de voisinage. Il est par conséquent indispensable de disposer d'un socle juridique afin de donner à l'Union les moyens de mettre en œuvre cette coopération,
- 1.23 **se réjouit** que le traité prévoise que les États membres – et les échelons de gouvernance dont ils sont constitués – assurent, délèguent et financent des services d'intérêt économique général,
- 1.24 **accueille favorablement** la reconnaissance de la diversité culturelle et linguistique, qui contribuera à préserver et à promouvoir l'identité et le patrimoine locaux et régionaux ainsi qu'à lutter contre l'homogénéisation de la culture européenne (articles I-3 et III-280),
- 1.25 **prend acte** de la mention que l'action de l'Union appuie, coordonne ou complète celle des États membres dans les domaines du sport (article III-282), du tourisme (article III-281) et de la protection civile (article III-284), matières dans lesquelles les collectivités territoriales ont un rôle majeur à jouer, et **invite** la Commission à recourir d'une manière générale aux lois-cadres européennes,
- 1.26 **estime** qu'il convient de vérifier attentivement si confier à l'Union européenne de compétences dans le domaine du commerce des services culturels, éducatifs, sanitaires et sociaux est conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité; **recommande** que la Commission recoure d'une manière générale aux lois-cadres européennes, laissant aux autorités nationales, régionales et locales le choix de la forme et des moyens pour parvenir aux résultats souhaités,

(e) **Le Comité des régions**

- 1.27 **regrette** que la CIG n'ait pas renforcé le statut institutionnel du Comité des régions afin d'ancrer ses domaines de consultation obligatoire dans l'architecture constitutionnelle et de consolider sa fonction consultative, notamment dans les domaines de compétence partagée, pour ce qui est des mesures de coordination des politiques économiques et politiques de l'emploi et dans les domaines pour lesquels l'action de l'Union appuie, coordonne ou complète celle des États membres,
- 1.28 **se réjouit** que lui soit octroyé le droit de former devant la Cour de justice des recours tendant à défendre ses prérogatives ainsi que le respect du principe de subsidiarité (article III-365); le Comité **regrette** cependant que la conférence intergouvernementale

n'ait donné aux régions dotées de pouvoirs législatifs aucune possibilité de former des recours devant la Cour de justice pour défendre leurs compétences législatives,

1.29 **accueille favorablement** la confirmation de l'allongement de son mandat à cinq ans, qui pourra en temps voulu coïncider avec celui du Parlement et de la Commission (article III-386).

2. Recommandations du Comité des régions

Le Comité des régions

(a) Ratification du traité

2.1 **invite** le Parlement européen à approuver le traité constitutionnel et salue l'initiative de la commission des affaires constitutionnelles du PE de consulter le CdR à propos de son avis sur le traité constitutionnel,

2.2 **partage** l'appréciation du Parlement européen quant aux avancées démocratiques incontestables du traité constitutionnel;

2.3 **appelle** les Parlements nationaux des États membres et, le cas échéant, les Parlements régionaux à ratifier le traité constitutionnel,

2.4 **soutient** la démarche politique du Parlement européen visant à consolider le processus constitutionnel en mettant l'accent sur les mérites de cette Constitution et en particulier les propositions de la Commission du développement régional,

2.5 **demande** la conclusion d'un accord interinstitutionnel afin d'élaborer une stratégie commune de communication en vue de faire connaître et d'expliquer aux citoyens le traité constitutionnel, notamment au vu de l'imminent processus de ratification de celui-ci,

2.6 **s'engage** à participer à cette stratégie pour que les citoyens comprennent le traité et y adhèrent et à encourager ses membres et les autorités et instances représentatives dont ils sont issus à faire de même,

2.7 **salue** l'initiative "1000 débats pour l'Europe" et confirme son désir de participer activement à la campagne de sensibilisation des citoyens européens par l'intermédiaire de son réseau de collectivités locales et régionales; **invite** les parlementaires européens et les élus locaux et régionaux à se mobiliser de concert en faveur de la future Constitution européenne et à contribuer ensemble au débat politique et démocratique qui s'instaurera à l'occasion du processus de ratification,

(b) Mise en œuvre du traité

2.8 **attend** de la mise en œuvre de ce traité constitutionnel une réelle plus-value dans la vie démocratique et dans l'action de l'Union,

- 2.9 **s'attelle** à évaluer les nouveaux droits et obligations qui lui incombent spécifiquement ainsi qu'à lancer les mesures et la réorganisation interne qui s'imposent afin d'assumer effectivement et efficacement ses responsabilités accrues,
- 2.10 **attire l'attention** du Parlement européen sur plusieurs incidences du traité constitutionnel et invite ce dernier à soutenir le CdR notamment vis-à-vis:
- de l'implication qualitative du CdR dans la vie politique de l'Union et le processus décisionnel communautaire;
 - de l'application effective et réussie des dispositions du protocole sur les principes de subsidiarité et proportionnalité tant vis-à-vis de la procédure de consultation politique dans la phase *ex ante* que du contrôle juridique *ex post*;
 - du respect des compétences des autorités locales et régionales conformément à la nouvelle définition du principe de subsidiarité et à la nouvelle répartition des compétences au sein de l'Union européenne;
 - de la reconnaissance de la cohésion territoriale comme nouvel objectif de l'Union, et le respect des engagements stipulés dans le nouveau protocole sur la cohésion économique, sociale et territoriale;
 - de la promotion de la coopération transfrontalière et interrégionale comme facteur d'intégration de l'Union européenne en dépit de l'absence d'une base légale, notamment au regard de l'ambition de l'Union vis-à-vis de la politique de voisinage;
 - du respect de la diversité culturelle et linguistique consacrée comme un nouvel objectif communautaire.
- 2.11 **invite** le Parlement européen à recourir davantage à la possibilité que lui offre le traité constitutionnel (article III-388) de le consulter afin de mieux appréhender la dimension locale et régionale,
- 2.12 **demande** à ce que, dans les cas où le traité constitutionnel fait obligation à une institution de consulter le Comité, celle-ci motive le cas échéant sa décision de ne pas se conformer à ses recommandations,
- 2.13 **demande** à être associé, au cours de la période d'alerte précoce de six semaines, à la défense du principe de subsidiarité, au même titre que les Parlements nationaux, et, si la proposition n'est pas conforme au principe de subsidiarité, à disposer du droit d'émettre un avis motivé, dont il soit tenu compte, (article 6 du protocole sur l'application du principe de subsidiarité),
- 2.14 **invite** les Parlements nationaux à mettre en place un dialogue efficace et régulier avec les représentants du niveau local et régional qui connaissent la diversité des problèmes et répondent des conséquences en matière de respect du principe de subsidiarité,

- 2.15 **invite** les gouvernements et les Parlements nationaux, si tel n'est pas encore le cas, à transposer dans leur architecture nationale de gouvernance l'esprit et la philosophie du "dialogue systématique" mené au niveau communautaire, en associant des représentants des pouvoirs régionaux et locaux à l'examen des propositions législatives,
- 2.16 **demande** à la Commission européenne de lui faire rapport sur l'application de l'article I-10 (citoyenneté), notamment dans la mesure où il régit le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales (article III-129),
- 2.17 compte tenu du fait que n'a pas été acceptée la proposition de renforcer le rôle consultatif du CdR par le moyen d'une clause horizontale prévoyant l'obligation de le consulter dans les domaines de compétence partagée, ainsi qu'à propos des mesures visant à coordonner les politiques économiques et les politiques de l'emploi et dans les domaines concernant les aides, la coordination ou les actions de complément, le CdR **demande** à la Commission européenne de le consulter sur l'ensemble des initiatives comportant clairement une dimension ou compétence locale et régionale dans les domaines pour lesquels le traité ne prévoit pas une consultation obligatoire. Parmi ces domaines figurent notamment la législation sur la définition des principes et des conditions, en particulier d'ordre économique et financier, qui permettent aux services d'intérêt économique général de remplir leurs missions (Article III-122), la libéralisation des services (article III-147), l'harmonisation de la législation sur les impôts indirects (article III-171), le rapprochement des législations en matière de marché intérieur (articles III-172 et III-173), les aides d'État (articles III-167, III-168 et III-169), les politiques concernant l'agriculture, le développement rural et la pêche (article III-231), la recherche et le développement technologique (articles III-251, III-252 et III-253), le tourisme (article III-281) et la protection civile (article III-284),
- 2.18 **demande** à la Commission européenne de le consulter sur toute modification ultérieure de sa composition lors de l'élaboration d'une proposition de décision du Conseil en ce sens (articles I-32 et III-386),

(c) **Révision du traité**

- 2.19 **juge** qu'afin de promouvoir le développement de l'Union européenne, il y a lieu de maintenir un processus de passage en revue visant à déterminer les tâches qui peuvent être menées conjointement par une Union considérablement élargie,
- 2.20 **confirme** son intention de participer activement et pleinement aux futures révisions de la Constitution et propose que les États membres adjoignent des représentants des régions et collectivités locales à leurs délégations aux conférences intergouvernementales (CdR 198/2003; 3.7) chargées des remaniements du traité qui ont une incidence sur les échelons infraétatiques des États membres ainsi qu'à celles qu'elles enverront à toute Convention future,

(d) **Conclusion**

- 2.21 **charge** son Président de transmettre le présent avis au Conseil de l'Union européenne, au Parlement européen et à la Commission européenne.

Bruxelles, le 17 novembre 2004.

Le Président
du Comité des régions

Peter STRAUB

Le Secrétaire général
du Comité des régions

Gerhard STAHL

PROCÉDURE

Titre	Traité établissant une Constitution pour l'Europe				
Numéro de procédure	2004/2129(INI)				
Base réglementaire	art. 45				
Commission compétente au fond Date de l'annonce en séance de l'autorisation	AFCO 16.9.2004				
Commission(s) saisie(s) pour avis Date de l'annonce en séance	Toutes 16.9.2004				
Avis non émis Date de la décision	ECON 21.9.2004	IMCO 28.9.2004	TRAN 7.10.2004	CULT 13.9.2004	FEMM 22.9.2004
Coopération renforcée Date de l'annonce en séance					
Proposition(s) de résolution incluse(s) dans le rapport					
Rapporteur(s) Date de la nomination	Richard Corbett 27.7.2004		Íñigo Méndez de Vigo		
Rapporteur(s) remplacé(s)					
Examen en commission	26.7.2004 25.10.2004	1.9.2004 16.11.2004	29.9.2004 25.11.2004	5.10.2004 29.11.2004	
Date de l'adoption	30.11.2004				
Résultat du vote final	pour: 20 contre: 3 abstentions: 3				
Membres présents au moment du vote final	James Hugh Allister, Jens-Peter Bonde, Carlos Carnero González, Richard Corbett, Jean-Luc Dehaene, Panayiotis Demetriou, Andrew Duff, Maria da Assunção Esteves, Ingo Friedrich, Bronisław Geremek, Genowefa Grabowska, Ignasi Guardans Cambó, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Jo Leinen, Íñigo Méndez de Vigo, Borut Pahor, Rihards Pīks, Sérgio Sousa Pinto, Alexander Stubb, Johannes Voggenhuber				
Suppléants présents au moment du vote final	Mercedes Bresso, Ashley Mote, Gérard Onesta, Georgios Papastamkos, Reinhard Rack, Joachim Wuermeling				
Suppléants (art. 178, par. 2) présents au moment du vote final					
Date du dépôt – A[6]	9.12.2004		A6-0070/2004		
Observations	...				