

Le traité établissant une Constitution pour l'Europe

Source: CVCE. European Navigator. Fabio Pappalardo.

Copyright: (c) CVCE.EU by UNI.LU

Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Consultez l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/le_traite_etablissant_une_constitution_pour_l_europe-fr-4eb2765d-720c-4358-a5fe-e318d06562f1.html

Date de dernière mise à jour: 08/07/2016



Le traité établissant une Constitution pour l'Europe

Le traité établissant une Constitution pour l'Europe est l'acte fondateur d'une Union plus cohérente et plus compréhensible aux yeux des citoyens. Il systématise et, en règle générale, rationalise le droit en vigueur et les pratiques existantes. Le traité constitutionnel, entre autres nouveautés, attribue la personnalité juridique à l'Union, crée la figure de président permanent du Conseil européen, octroie un rôle aux parlements nationaux dans l'adoption des normes de l'Union, confie à une seule personne — le ministre des Affaires étrangères — la représentation de l'Union sur le plan international, permet aux États qui le désirent de se retirer de l'Union, clarifie la répartition des compétences entre l'UE et les États membres, introduit une nouvelle terminologie pour les actes législatifs, instaure une procédure législative ordinaire et incorpore et rend justiciable la Charte de droits fondamentaux de l'Union.

La structure du traité

Le traité se compose d'un préambule, de quatre parties — numérotées en chiffres romains de I à IV — et de 36 protocoles. Deux annexes sont jointes au traité, ainsi que 41 déclarations adoptées par la Conférence et 9 dont la Conférence a pris acte. Le traité comporte 448 articles.

La structure du traité est la suivante:

Préambule

Partie I — Définition et objectifs de l'Union

Partie II — La charte des droits fondamentaux de l'Union

Partie III — Les politiques et le fonctionnement de l'Union

Partie IV — Dispositions générales et finales

Protocoles et annexes

Acte final

Champ d'application territoriale du traité

Le traité constitutionnel s'applique aux territoires des vingt-cinq États membres de l'UE, à savoir la Belgique, la République tchèque, le Danemark, l'Allemagne, l'Estonie, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Irlande, l'Italie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, la Hongrie, Malte, les Pays-Bas, l'Autriche, la Pologne, le Portugal, la Slovénie, la République slovaque, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni, y compris la Guadeloupe, la Guyane française, la Martinique, la Réunion, les Açores, Madère et les Canaries.

Des dispositions spéciales régissent le régime juridique applicable aux pays et territoires d'outre-mer ainsi qu'à d'autres zones énumérées dans le traité. Le traité s'applique également aux territoires européens dont un État membre assume les relations extérieures.

L'appartenance à l'Union

L'UE est ouverte à tous les États européens qui respectent les valeurs de l'Union et s'engagent à les promouvoir en commun.

Afin de prévenir une violation grave des droits fondamentaux dans un État membre, le Conseil, sur proposition d'un tiers des États membres, statuant à la majorité des quatre cinquièmes et après approbation du Parlement européen peut adresser à cet État des recommandations. Si le Conseil constate une violation grave et persistante par un État membre des valeurs de l'Union, il peut décider de suspendre certains des droits qui découlent de l'application de la Constitution à cet État.

Un État membre peut décider de se retirer de l'Union, conformément à ses règles constitutionnelles. Auparavant aucune disposition des traités ne prévoyait cette possibilité.

Principes fondateurs de l'Union

L'Union européenne établie par la Constitution succède à la Communauté européenne et à l'Union européenne, telle qu'instituée par le traité de Maastricht de 1992. Elle est dotée de la personnalité juridique.

Valeurs de l'Union

L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités.

Objectifs de l'Union

L'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples. Elle offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures et un marché intérieur où la concurrence est libre et non faussée. L'Union œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle combat l'exclusion sociale et les discriminations, et favorise la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant. Elle encourage 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 la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen.

L'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts dans ses relations avec le reste du monde. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, 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 strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies.

Libertés fondamentales et non-discrimination

L'Union est garante de la libre circulation des personnes, des services, des marchandises et des capitaux, de la liberté d'établissement, ainsi que de l'interdiction de toute discrimination exercée en raison de la nationalité.

Coopération loyale entre l'Union et les États membres

Les relations entre l'Union et les États membres se basent sur le principe de la coopération loyale.

Primauté du droit de l'Union

La Constitution et le droit adopté par les institutions de l'Union, dans l'exercice de leurs compétences, priment le droit des États membres.

Les droits fondamentaux et la citoyenneté de l'Union

La protection des droits de l'homme dans le cadre de l'Union est renforcée. En effet, la Charte des droits fondamentaux est intégrée dans la Constitution et l'Union adhère à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH). Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la CEDH et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux.

Toute personne ayant la nationalité d'un État membre possède la citoyenneté de l'Union. Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par la Constitution.

Les compétences de l'Union

Le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité encadrent l'exercice de ces compétences. Ainsi, l'Union ne peut intervenir dans les domaines qui ne relèvent de sa compétence exclusive que dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être atteints de manière suffisante par les États membres, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'UE. Cependant, le contenu et la forme de l'action de l'UE ne doivent pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de la Constitution.

Les Parlements nationaux sont régulièrement informés des travaux de la Commission et acquièrent un rôle de contrôle par rapport au respect du principe de subsidiarité.

L'Union peut disposer:

- d'une compétence exclusive, en exercice de laquelle seule l'Union peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants et les États membres n'interviennent que s'ils sont habilités par l'Union ou s'ils doivent mettre en œuvre les actes de l'Union;
- d'une compétence partagée, en exercice de laquelle l'Union et les États membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants;
- d'une compétence pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres dans certains domaines.

Les États membres coordonnent leurs politiques économiques et d'emploi selon les modalités déterminées par l'Union.

L'Union est compétente pour la définition et la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune.

La Commission peut entamer les démarches nécessaires, si une action de l'Union paraît nécessaire pour atteindre l'un des objectifs visés par la Constitution, sans que cette dernière n'ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet.

Le cadre institutionnel de l'Union

Le cadre institutionnel de l'Union comprend:

- Le Parlement européen,
- le Conseil européen,
- le Conseil des ministres,
- la Commission européenne,
- la Cour de justice de l'Union européenne.

Les autres institutions sont la Banque centrale européenne et la Cour des comptes. Les organes consultatifs sont le Comité des régions et le Comité économique et social.

Le Conseil européen obtient ainsi sa consécration en tant qu'institution de l'Union. Une autre innovation importante est la création du poste de ministre des Affaires étrangères de l'Union.

Le **Parlement européen** exerce, avec le Conseil, les fonctions législative et budgétaire. Il exerce en outre des fonctions de contrôle politique et consultatives. Il élit le président de la Commission à la majorité de ses membres et sur proposition du Conseil européen. De cette façon, le lien politique entre le président de la Commission et le Parlement européen est renforcé. La Constitution fixe le nombre de membres du Parlement européen à 750, mais laisse au Conseil européen le soin de fixer sa composition par une décision européenne, dans le respect d'un seuil minimum de 6 sièges et d'un seuil maximum de 96 sièges par État membre. Les membres du Parlement européen sont élus pour cinq ans au suffrage universel direct.

Le **Conseil européen** donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales. Il est composé des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, de son président et du président de la Commission. Ces derniers ne participent cependant pas aux votes. Le ministre des Affaires étrangères de l'Union participe à ses travaux.

Le **Conseil des ministres** exerce, avec le Parlement, les fonctions législative et budgétaire. Il définit les politiques et coordonne les activités de l'UE. Il est composé d'un représentant de chaque État membre au niveau ministériel habilité à engager le gouvernement de l'État membre qu'il représente et à exercer le droit de vote. Il statue à la majorité qualifiée, sauf dans les cas où la Constitution en dispose autrement. Il siège en différentes formations, dont le Conseil des affaires générales et le Conseil des affaires étrangères. Les autres formations sont établies par le Conseil européen. Les travaux du Conseil sont préparés par le comité de représentants permanents des gouvernements des États membres (**Coreper**). Il siège en public lorsqu'il délibère et vote un projet d'acte législatif. La présidence des formations du Conseil, à l'exception de celle des affaires étrangères, est assurée par les représentants des États membres au Conseil selon un système de rotation égale.

La **Commission européenne** promeut l'intérêt général de l'Union et prend les initiatives appropriées à cette fin. Ses tâches principales consistent à veiller à l'application de la Constitution et des mesures adoptées par les institutions, à surveiller l'application du droit de l'Union, à exécuter le budget et à gérer les programmes, et à exercer des fonctions de coordination, d'exécution et de gestion. Elle assure aussi la représentation extérieure de l'UE, à l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune. En règle générale, le droit d'initiative législative appartient à la Commission. La composition de la Commission est limitée à un national par État membre pour la première Commission nommée après l'entrée en vigueur de la Constitution et est fixée à deux tiers du nombre des États membres, choisi selon un système de rotation égale, à partir de la Commission suivante, à moins que le Conseil européen n'en décide autrement. Ses membres sont choisis parmi des personnalités offrant toutes garanties d'indépendance, en raison de leur compétence générale et de leur engagement européen. Le président de la Commission est désigné par le Conseil européen et élu par le Parlement à la majorité de ses membres.

Le **ministre des Affaires étrangères de l'Union** joue un rôle polyvalent. Nommé par le Conseil européen avec l'accord du président de la Commission, il conduit la politique étrangère et de sécurité commune et la politique de sécurité et de défense commune. Il préside le Conseil des affaires étrangères. Il est l'un des vice-présidents de la Commission et veille à la cohérence de l'action extérieure de l'Union.

La **Cour de justice de l'Union européenne** regroupe la Cour de justice, le Tribunal et les tribunaux spécialisés. Elle assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application de la Constitution. Les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans tous les domaines couverts par le droit de l'Union européenne. La Cour de justice se compose d'un juge par État membre et est assistée d'avocats généraux. Le Tribunal compte au moins un juge par État membre.

La **Banque centrale européenne** est une institution indépendante qui a la personnalité juridique. Elle est seule habilitée à autoriser l'émission de l'euro. La Banque centrale européenne et les banques centrales nationales constituent le Système européen de banques centrales. La Banque centrale européenne et les banques centrales nationales des États membres dont la monnaie est l'euro (l'Eurosystème) conduisent la politique monétaire de l'Union.

La **Cour des comptes** est l'institution qui assure le contrôle des comptes de l'Union. Elle examine les comptes de la totalité des recettes et des dépenses de l'Union et s'assure de la bonne gestion financière.

Le **Comité des régions** et le **Comité économique et social** assistent, par leurs fonctions consultatives, le Parlement européen, le Conseil et la Commission.

Les actes juridiques de l'Union

Les instruments juridiques utilisés par les institutions dans l'exercice des compétences de l'Union sont la loi européenne, la loi-cadre européenne, le règlement européen, la décision européenne, les recommandations et les avis.

Les actes législatifs sont les suivants:

- la **loi européenne**, de portée générale, obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre;
- la **loi-cadre européenne**, qui lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, en laissant aux instances nationales le choix de la forme et des moyens.

Les actes non législatifs sont les suivants:

- le **règlement européen**, de portée générale pour la mise en oeuvre des actes législatifs et de certaines dispositions de la Constitution. Il peut soit être obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre, soit lier tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, en laissant aux instances nationales le choix de la forme et des moyens;
- la **décision européenne**, obligatoire dans tous ses éléments, qui peut être générale ou adressée à des destinataires;
- les **recommandations** et les **avis**, qui ne sont pas contraignants.

Les lois européennes et les lois-cadres européennes, ainsi que les règlements européens et les décisions européennes, lorsqu'elles n'indiquent pas de destinataire, sont publiés au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Les lois et les lois-cadres européennes peuvent déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des **règlements européens délégués**, qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de la loi ou de la loi-cadre. Il est cependant nécessaire que les lois ou les lois-cadres indiquent expressément les objectifs, le contenu, la portée et la durée de la délégation de pouvoir. Un mécanisme de contrôle du respect de ces conditions par le Parlement européen et le Conseil est mis en place.

Enfin, lorsque des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires, ces actes confèrent des compétences d'exécution à la Commission ou, dans des cas spécifiques, au Conseil. Les actes d'exécution de l'Union prennent la forme de **règlements européens d'exécution** ou de **décisions européennes d'exécution**.

Les procédures décisionnelles

La procédure législative

La Constitution prévoit une **procédure législative ordinaire** qui s'applique aux lois et aux lois-cadres européennes adoptées conjointement par le Parlement européen et le Conseil. Des **procédures législatives spéciales** secondent la procédure ordinaire. Il s'agit d'une modification fondamentale par rapport aux traités précédents. En effet, ces traités devaient indiquer, article par article, la procédure législative à suivre.

Désormais, la procédure législative ordinaire est la règle. Les exceptions sont clairement indiquées dans la Constitution.

La procédure législative ordinaire peut comporter jusqu'à trois lectures. Après la présentation par la Commission d'une proposition au Parlement européen et au Conseil, le Parlement arrête sa position en première lecture et la transmet au Conseil. Si le Conseil approuve la position du Parlement, le texte est adopté; s'il ne l'approuve pas, il adopte sa position et l'envoie au Parlement en indiquant les raisons qui l'ont conduit à adopter sa position. La Commission informe le Parlement de sa position. Dans la deuxième lecture, le Parlement, dans un délai de trois mois, peut soit approuver la position du Conseil, soit ne pas se prononcer, soit la rejeter — dans ce cas l'acte est réputé non adopté —, soit l'amender. L'acte est adopté dans les deux premiers cas et doit être renvoyé au Conseil en cas d'amendements. Le Conseil peut soit approuver les amendements et adopter l'acte, soit ne pas les approuver et convoquer le comité de conciliation. Le comité de conciliation, composé paritairement de membres du Conseil et du Parlement, dispose de six semaines, à partir de sa convocation, pour aboutir à un accord sur un projet commun. Si ce projet commun est approuvé, il y a une troisième lecture au cours de laquelle l'acte concerné est adopté à la majorité des suffrages par le Parlement, et à la majorité qualifiée au sein du Conseil. Sous certaines conditions, les délais peuvent être prolongés.

Selon la nouvelle règle de la double majorité prévue par la Constitution, la majorité qualifiée au sein du Conseil est acquise avec 55 % des États membres, incluant au moins 15 États membres comprenant au minimum 65 % de la population de l'UE.

En outre, il existe des dispositions spécifiques — constituant des exceptions à la règle générale de la double majorité — qui prévoient la détermination de la minorité de blocage, ainsi qu'une clause spéciale en cas de majorité étroite, et qui règlent les cas où le Conseil ne statue pas sur une proposition de la Commission ou du ministre des Affaires étrangères de l'Union.

La procédure budgétaire

La procédure budgétaire est calquée sur la procédure législative ordinaire, mais ne comporte qu'une seule lecture, et, en cas de besoin, une conciliation. La Commission présente un projet de budget au Parlement européen et au Conseil et ces derniers adoptent le budget. La Commission présente chaque année au Parlement européen et au Conseil un rapport d'évaluation sur l'exécution du budget.

Les procédures de révision du traité constitutionnel

La procédure de révision ordinaire

Le Parlement européen, la Commission et les États membres peuvent chacun présenter un projet de révision constitutionnelle.

La Convention devient l'instance chargée d'examiner le projet de révision et d'adopter, par consensus, une recommandation adressée à la Conférence intergouvernementale (CIG). Celle-ci arrête d'un commun accord les modifications à apporter à la Constitution. Si les modifications sont de moindre importance, le Conseil européen peut décider de ne pas convoquer la Convention. Les modifications entrent en vigueur après ratification par les États membres.

La procédure de révision simplifiée

Le Conseil européen, par décision européenne prise à l'unanimité, peut décider d'appliquer le vote à la majorité qualifiée ou la procédure législative ordinaire dans certains domaines de la partie III de la Constitution qui sont soumis à la procédure du vote à l'unanimité ou à la procédure législative spéciale. Chaque parlement national peut s'opposer à cette initiative dans un délai de six mois et bloquer l'adoption de la décision. Cette procédure ne s'applique pas aux décisions concernant le domaine de la défense ou ayant des implications militaires.

La révision simplifiée des politiques et actions internes

Le gouvernement de tout État membre, le Parlement européen ou la Commission peuvent soumettre au Conseil européen un projet de révision concernant les politiques et actions internes de l'Union. Le Conseil européen, statuant à l'unanimité, après avoir consulté le Parlement européen, la Commission et la Banque centrale européenne (si les modifications concernent le domaine monétaire), peut adopter une décision européenne. Toutefois, une ratification par tous les États membres s'avère encore nécessaire.

Les politiques de l'Union

La Constitution prévoit des clauses d'application générale qui guident la définition et la mise en œuvre de toute politique de l'UE. Ainsi, l'Union veille à la cohérence entre les différentes politiques et actions en tenant compte de l'ensemble de ses objectifs.

En outre, l'Union prend en compte lors de son action:

- l'égalité des genres, la protection de l'environnement et des consommateurs, la promotion d'un développement durable et le bon fonctionnement des services d'intérêt économique général;
- la lutte contre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion et les convictions, les handicaps, l'orientation sexuelle;
- le bien-être des animaux;
- la promotion d'un niveau d'emploi élevé, la garantie d'une protection sociale adéquate, la lutte contre l'exclusion sociale, un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine.

L'intervention de l'Union se fonde sur une base juridique définie clairement et est plus ou moins incisive, selon qu'il s'agisse d'une matière dans laquelle l'Union a une compétence exclusive, partagée, de coordination, de complément ou d'appui.

Parmi les matières dans lesquelles l'Union a une compétence exclusive figurent:

- l'union douanière;
- l'établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur;
- la politique monétaire pour les États membres dont la monnaie est l'euro;
- la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche;
- la politique commerciale commune;
- la conclusion, sous certaines conditions, des accords internationaux.

Parmi les matières dans lesquelles l'Union a une compétence partagée figurent:

- le marché intérieur;
- la politique sociale;
- la cohésion économique, sociale et territoriale;
- l'environnement;
- l'agriculture et la pêche;
- la protection des consommateurs;
- les transports;
- les réseaux transeuropéens;
- l'énergie;
- l'espace de liberté, de sécurité et de justice;

- les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique;
- la politique de coopération au développement;
- la coopération avec les pays tiers;
- l'aide humanitaire;
- les mesures restrictives à l'égard de pays tiers;
- les relations avec les pays de son voisinage.

Parmi les matières dans lesquelles l'Union a une compétence de coordination, de complément ou d'appui figurent:

- les politiques économiques;
- la politique de l'emploi;
- la politique étrangère et de sécurité commune;
- la politique de défense;
- la santé publique;
- l'industrie;
- le tourisme;
- l'éducation, la formation professionnelle, la jeunesse et le sport;
- la protection civile;
- la coopération administrative.

Siège

Le siège des institutions et de certains organes, organismes et services de l'Union européenne est fixé dans le protocole n° 6 annexé au traité constitutionnel. Il reprend le contenu du protocole n° 8 introduit par le traité d'Amsterdam de 1997. D'après ce protocole, le Parlement a son siège à Strasbourg, le Conseil et la Commission à Bruxelles, la Cour de justice et la Cour des comptes à Luxembourg et la Banque centrale européenne à Francfort. Le Conseil européen se réunit à Bruxelles, mais aucune disposition de droit positif ne fixe le siège de cette institution.