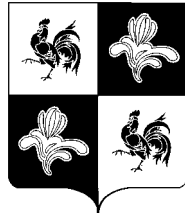


Parlement francophone bruxellois
(Commission communautaire française)



13 juin 2005

SESSION ORDINAIRE 2004-2005

PROJET DE DECRET

**portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe et
à l'Acte final faits à Rome, le 29 octobre 2004**

Table des matières

Exposé des motifs.....	5
1. Introduction.....	5
2. Du Traité de Nice à la Constitution européenne	5
2.1. La déclaration de Nice	6
2.2. La déclaration de Laeken	6
2.3. Organisation des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe.....	6
2.4. Travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe	7
2.5. La Conférence intergouvernementale	7
2.6. Structure du Traité établissant une Constitution pour l'Europe	8
3. Evaluation globale du Traité établissant une Constitution pour l'Europe.....	8
3.1. Une Union plus démocratique.....	8
3.1.1 Les valeurs et les droits fondamentaux de l'Union	8
3.1.2 Une Union plus proche des citoyens.....	9
3.1.3 Le renforcement des pouvoirs du Parlement européen.....	9
3.1.4 L'extension des compétences de la Cour de Justice.....	9
3.2. Une Union plus transparente.....	9
3.3. Une Union plus efficace. L'adaptation du cadre institutionnel et du processus décisionnel.....	10
3.3.1. La composition de la Commission.....	10
3.3.2. La composition du Parlement européen.....	11
3.3.3. Le Conseil européen	11
3.3.4. La Présidence du Conseil.....	11
3.3.5. Le calcul de la majorité qualifiée au sein du Conseil.....	11
3.3.6. L'extension du vote à la majorité qualifiée	12
3.3.7. Le Ministre des Affaires Etrangères de l'Union.....	12
3.4. Une Union plus efficace. Des politiques plus cohérentes et plus ambitieuses.....	13
3.4.1. L'action extérieure de l'Union	13
3.4.2. L'espace de liberté, de sécurité et de justice.....	14
3.4.3. La dimension sociale de l'Union	14
3.4.4. L'Union économique et monétaire	15
3.4.5. La recherche	15
3.4.6. Le cadre financier.....	15
3.5. L'Union et les Etats membres.....	16
3.5.1. Le respect de la structure constitutionnelle des Etats membres.....	16
3.5.2. Le renforcement du rôle des parlements nationaux	16
3.5.3. Le droit de retrait.....	16

3.6. Perspective dynamique de l'intégration européenne	16
3.6.1. La coopération renforcée	16
3.6.2. Les clauses passerelles	17
3.6.3. Révision de la Constitution	17
3.7. Entrée en vigueur de la Constitution	17
4. Commentaires spécifiques sur les dispositions de la Constitution établissant une Constitution pour l'Europe	17
4.1. Préambule	18
4.2. Partie I	18
4.2.1 Définition et objectifs de l'Union	18
4.2.2. Les droits fondamentaux et la citoyenneté de l'Union	20
4.2.3 Les compétences de l'Union	21
4.2.4 Les institutions de l'Union	24
4.2.5 L'exercice des compétences de l'Union	30
4.2.6 Dispositions particulières	32
4.2.7 Les coopérations renforcées	34
4.2.8 La vie démocratique de l'Union	34
4.2.9 Les finances de l'Union	35
4.2.10 L'Union et son environnement proche	36
4.2.11 L'appartenance à l'Union	37
4.3. Partie II : La Charte des droits fondamentaux de l'Union	37
4.4. Partie III : Les politiques et le fonctionnement de l'Union	39
4.4.1 Clauses générales	39
4.4.2. Non-discrimination et citoyenneté	39
4.4.3. Marché intérieur	39
4.4.4 Politique économique et monétaire	41
4.4.5 Emploi et politique sociale	42
4.4.6 Cohésion sociale	42
4.4.7 Agriculture et pêche	42
4.4.8 Transports	42
4.4.9 Recherche, développement technologique et espace	43
4.4.10 Energie	43
4.4.11 Espace de liberté, de sécurité et de justice	43
4.4.12 Santé publique	46
4.4.13 Industrie	46
4.4.14 Culture	46
4.4.15 Tourisme	46
4.4.16 Education, jeunesse, sport et formation professionnelle	47
4.4.17 Protection civile	47
4.4.18 Coopération administrative	47
4.4.19 Pays et territoires d'outre-mer et régions ultrapériphériques	47
4.4.20 Action extérieure de l'Union	47
4.4.21 Dispositions institutionnelles	51
4.4.22 Procédures	52
4.4.23 Dispositions financières et budgétaires	52
4.4.24 Coopérations renforcées	53

4.5. Partie IV : Dispositions générales et finales.....	53
4.5.1 Succession juridique	53
4.5.2 Procédures de révision	54
4.5.3 Entrée en vigueur	55
5. Protocoles et annexes	55
5.1. Généralités	55
5.2. Protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux	56
5.3. Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.....	56
5.4 Protocole n° 3 fixant le statut de la Cour de justice de l'Union européenne	57
5.5. Protocole n° 4 fixant les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne.....	57
5.6. Protocole n° 5 fixant le statut de la Banque européenne d'investissement	57
5.7. Protocole n° 6 sur la fixation des sièges des institutions et de certains organes, organismes et services de l'Union européenne.....	57
5.8. Protocole n° 8 relatif aux traités et actes d'adhésion	57
5.9. Protocole n° 19 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande.....	58
5.10 Protocole n°20 sur la position du Danemark	58
5.11 Protocole n° 33 relatif aux actes et traités ayant complété ou modifié le traité instituant la Communauté européenne et le traité sur l'Union européenne.....	58
5.12. Protocole n° 34 sur les dispositions transitoires relatives aux institutions et organes de l'Union.....	58
5.13. Protocole n°36 modifiant le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique.....	58
6. Procédure et compétences de la Commission communautaire française.....	59
Projet de décret	60
Annexe.....	61

EXPOSE DES MOTIFS

1. Introduction

Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe a été adopté lors du Conseil européen des 17 et 18 juin 2004 et signé à Rome le 29 octobre 2004.

Sur le plan formel, il s'agit d'un traité de droit international négocié et conclu conformément à la procédure de révision des traités européens. La portée du texte et la procédure qui a mené à son élaboration présentent néanmoins une nature constitutionnelle qui expliquent qu'il soit intitulé « Constitution pour l'Europe » ou Constitution européenne.

La Constitution européenne représente une étape importante de l'intégration européenne. Pour la première fois de son histoire, l'Union se dote d'un texte à vocation constitutionnelle. La force symbolique de cette évolution mérite d'être soulignée. On se rappellera en effet que dans un passé encore récent l'idée même d'une Constitution européenne engendrait de sérieuses résistances.

Le processus constitutionnel fut lancé, sous la présidence belge, par la « Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union » de décembre 2001. La Déclaration de Laeken souligna la nécessité de réformes pour rendre l'Union plus démocratique, plus transparente et plus efficace et introduisit le concept de Constitution européenne. Elle innova en convoquant la Convention européenne qui procéda à un débat approfondi et proposa un projet consolidé de Constitution européenne.

La Constitution européenne adoptée par la Conférence intergouvernementale et soumise à l'assentiment parlementaire correspond dans une large mesure au projet de la Convention.

Elle entend répondre aux objectifs de la Déclaration de Laeken.

L'Union sera plus démocratique. La Constitution intègre la Charte des droits fondamentaux et permet l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme. Elle étend de manière substantielle les pouvoirs du Parlement européen dans ses fonctions de co-législateur, d'autorité budgétaire et de contrôle politique. Elle associe davantage les parlements nationaux aux travaux de l'Union en particulier dans le contrôle de la subsidiarité. Elle étend les compétences de la Cour de justice dans le contrôle de la légalité des actes de l'Union. Elle reconnaît la structure constitutionnelle des Etats membres, y compris en ce qui concerne l'autonomie régionale. Elle crée un droit d'initiative populaire et consacre le dialogue avec la société civile.

L'Union sera plus transparente. Elle se fondera sur un Traité constitutionnel unique. La Constitution établit la personnalité juridique de l'Union. Elle met fin à la division artificielle de l'action de l'Union en piliers. Elle clarifie les compétences respectives de l'Union et des Etats membres. Elle simplifie les instruments législatifs et exécutifs de l'Union entre lesquels elle établit une hiérarchie des normes.

L'Union sera plus efficace. La Constitution étend la méthode communautaire et adapte le cadre institutionnel de l'Union de manière à répondre au défi de l'élargissement. Elle facilite la prise de décision au sein du Conseil en simplifiant le calcul de la majorité qualifiée et en étendant de manière significative son champ d'application. Elle donne un nouvel élan aux politiques de l'Union et en particulier à son action extérieure et à l'espace de liberté, de sécurité et de justice en leur fixant des objectifs ambitieux et en les dotant de nouveaux instruments.

La Constitution comporte des lacunes qu'il ne faut pas nier. Si elle n'est pas parfaite, elle constitue néanmoins une avancée substantielle par rapport au Traité de Nice qui resterait en vigueur si elle n'est pas ratifiée.

Si l'application du vote à la majorité qualifiée n'a pas été étendue dans toute la mesure voulue par la Belgique en particulier dans les domaines social et fiscal, elle progresse de manière très importante par rapport aux traités actuels. Même si c'est dans une mesure moindre que celle que la Belgique aurait souhaitée, le nouveau mode de calcul de la majorité qualifiée, facilite la prise de décision au sein du Conseil. Certaines réformes comme la réduction de la taille de la Commission ont été reportées dans le temps mais sont désormais acquises. La procédure de révision du traité constitutionnel reste lourde, mais des éléments de flexibilité ont été introduits avec l'extension des mécanismes de coopération renforcée et celle des clauses passerelles permettant d'élargir, sans devoir recourir à une révision des traités, le champ d'application de la majorité qualifiée au Conseil et les pouvoirs législatifs du Parlement européen.

L'entrée en vigueur de la Constitution européenne devrait permettre à l'Union de mieux répondre aux défis auxquels elle est confrontée et aux attentes de ses citoyens. Elle ne constitue pas la fin du processus d'intégration européenne mais une étape importante dont la Belgique devrait saisir toutes les potentialités.

2. Du Traité de Nice à la Constitution européenne

La Constitution européenne est le résultat d'un long processus qui a commencé dès la signature du Traité de Nice,

qui s'est poursuivi avec la Déclaration de Laeken et la Convention européenne et qui a été finalisé par la Conférence intergouvernementale.

2.1. La Déclaration de Nice

Le Traité de Nice avait apporté, sur le plan fonctionnel, les réponses institutionnelles minimales à l'élargissement de l'Union à de nouveaux Etats membres. Il n'avait toutefois pas opéré le saut qualitatif nécessaire à l'ampleur de cet élargissement. L'approfondissement de l'Union réalisé à Nice n'était pas à la mesure du défi auquel était confronté l'Union.

Consciente de cette situation, la Belgique avait, dans la phase finale de la négociation du Traité de Nice, proposé qu'un débat soit engagé sur l'avenir de l'intégration européenne.

Cette proposition s'est traduite dans « la Déclaration de Nice sur l'avenir de l'Union » laquelle prévoyait le lancement en 2001 d'un débat large et approfondi sur l'avenir de l'Union.

Ce débat devait, aux termes de la Déclaration de Nice, porter entre autres, sur les questions suivantes :

- la délimitation des compétences de l'Union européenne et des Etats membres
- le statut de la Charte des droits fondamentaux
- la simplification des traités
- le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne

Le Conseil européen de décembre 2001 était appelé à décider des initiatives nécessaires pour poursuivre le processus.

2.2. La Déclaration de Laeken

L'impulsion décisive au processus constitutionnel fut donnée, sous la présidence belge de l'Union, lors du Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001.

Le Conseil européen adopta une déclaration, « la Déclaration de Laeken », qui élargit considérablement l'objet du débat et qui initia une nouvelle méthode de négociation des traités en convoquant la Convention européenne.

Partant d'une analyse de l'état de l'Union, la Déclaration de Laeken conclut que l'Union devait devenir plus démocratique, plus transparente et plus efficace et relever trois défis fondamentaux :

- Comment rapprocher les citoyens du projet européen et de ses institutions ?
- Comment structurer la vie politique et l'espace politique européen dans une Union élargie ?
- Comment faire de l'Union un facteur de stabilisation et un repère dans un monde multipolaire ?

Pour répondre à ces objectifs, les thèmes suivants devaient, aux termes de la Déclaration, être approfondis :

- la répartition et la définition des compétences dans l'Union européenne;
- la simplification des instruments de l'Union;
- le renforcement de la démocratie, de la transparence et de l'efficacité dans l'Union européenne;
- la voie vers une Constitution européenne.

Une nouvelle méthode de négociation s'imposait également. La négociation des derniers traités européens et en particulier celle des Traités d'Amsterdam et de Nice avaient montré les limites de la méthode traditionnelle de négociation diplomatique. Le caractère fermé de ces négociations et la nécessité d'aboutir à des accords au consensus entre gouvernements empêchaient l'émergence d'idées réellement neuves et créatives.

La Déclaration de Laeken rompit avec la méthode classique de négociation des traités en confiant la préparation de la révision des traités à la « Convention européenne sur l'avenir de l'Union » semblable à celle qui avait élaboré la Charte des droits fondamentaux.

2.3. Organisation de la Convention sur l'avenir de l'Europe

La Convention européenne rassembla les principales parties prenantes au débat sur l'avenir de l'Union.

La Présidence en fut exercée par Monsieur Valéry Giscard d'Estaing assisté par deux Vice-Présidents, Monsieur Giuliano Amato, ancien Président du Conseil italien et Monsieur Jean-Luc Dehaene, ancien Premier Ministre belge.

Outre son Président et ses deux Vice-Présidents, la Convention était composée de :

- 15 représentants des Chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres;
- 13 représentants des Chefs d'Etat et de gouvernement des pays candidats à l'adhésion;

- 30 représentants des parlements nationaux des Etats membres (deux par Etat membre);
- 26 représentants des parlements des pays candidats à l'adhésion (deux par Etat candidat);
- 16 représentants du Parlement européen;
- 2 représentants de la Commission européenne.

Chacun de ces membres titulaires avait un suppléant.

Des observateurs furent également invités à participer aux travaux, à savoir :

- 3 représentants du Comité économique et social;
- 3 représentants des partenaires sociaux;
- 6 représentants désignés par le Comité des Régions parmi les régions, les villes et les régions dotées de pouvoirs législatifs;
- le médiateur européen.

Un *Præsidium* fut chargé d'orienter la réflexion d'ensemble et de préparer les propositions. Cette instance était composée du Président, des deux Vice-Présidents, des représentants des gouvernements exerçant la Présidence du Conseil durant la Convention (Espagne, Danemark, Grèce) ainsi que de deux représentants de chacune des autres composantes (parlements nationaux, Parlement européen, Commission européenne).

La Déclaration de Laeken indiquait que les pays candidats participeraient à part entière et sur pied d'égalité avec les Etats membres aux travaux de la Convention. Elle précisait qu'ils ne pourraient toutefois empêcher le consensus qui se dégagerait entre les Etats membres. Cette dernière disposition ne dut finalement pas être appliquée dès lors que le résultat de la Convention fit l'objet d'un consensus général.

Les débats de la Convention et l'ensemble des documents furent publics. Un Forum civil fut en outre instauré en vue d'associer l'ensemble de la société civile au débat. La transparence et l'ouverture qui ont caractérisé les travaux de la Convention sont sans précédent dans l'histoire de la construction européenne.

La Convention avait pour mandat d'étudier les différentes questions identifiées dans la Déclaration de Laeken et d'établir un document final qui pouvait comprendre soit différentes options, soit des recommandations en cas de consensus.

Ce document devait servir de point de départ pour les négociations de la Conférence intergouvernementale à laquelle les traités réservent les décisions définitives.

2.4. Travaux de la Convention européenne sur l'avenir de l'Europe

La Convention européenne s'est consacrée à la tâche qui lui avait été confiée durant 16 mois, du 28 février 2002 au 10 juillet 2003.

La méthode fut un succès.

Les membres belges de la Convention apportèrent une contribution importante à ces travaux en coordonnant leur action et en introduisant le plus souvent en commun un nombre très important de propositions et d'amendements. Une coordination intense eut également lieu avec les représentants du Benelux au sein de la Convention. Cette coordination se traduisit par l'introduction d'un memorandum commun et d'une contribution sur les réformes institutionnelles qui orienta les débats.

La Convention parvint à donner une réponse ambitieuse à la plupart des questions posées dans la Déclaration de Laeken.

Plutôt que présenter des options au Conseil européen, elle soumit un projet unique et consolidé de Constitution européenne.

La qualité du travail de la Convention et le consensus dégagé au sein de ce Forum largement représentatif confèrent évidemment une grande légitimité au résultat obtenu.

Certes, ce projet de Constitution, résultat d'un compromis, n'était pas parfait. Il n'en constituait pas moins un texte ambitieux et cohérent que la Belgique s'est employée à consolider dans le cadre de la Conférence intergouvernementale.

2.5. La Conférence intergouvernementale

La Constitution européenne remplacera le Traité instituant la Communauté européenne et le Traité sur l'Union européenne. Elle devait donc, comme toute modification de traité, être adoptée à l'unanimité par une Conférence des représentants des gouvernements des Etats membres – une CIG – et être ratifiée par tous les Etats membres de l'Union.

Le Conseil européen de Thessalonique de juin 2003 définit les conditions dans lesquelles la CIG s'est réunie.

- Le projet de Traité constitutionnel de la Convention fut qualifié de *bonne base de départ pour la CIG*.
- La CIG devait être menée au seul niveau politique, c'est-à-dire au niveau des Chefs d'Etat et de Gouvernement, assistés par les Ministres des Affaires Etrangères.

- Les 10 nouveaux États adhérents participèrent, dès avant leur adhésion, aux travaux sur pied d'égalité avec les autres membres. La Commission européenne et le Parlement européen furent associés à la CIG. La Bulgarie, la Roumanie et la Turquie y participèrent en qualité d'observateurs.

La Conférence intergouvernementale sur l'avenir de l'Europe débuta officiellement le 4 octobre 2003, sous la présidence italienne.

La CIG n'a pas réexaminé l'ensemble des questions approfondies par la Convention mais uniquement certaines dispositions qui posaient problème aux gouvernements des États participants. La plus grande partie du projet de Constitution établi par la Convention n'a pas été remise en cause.

Certaines questions importantes ont toutefois été rouvertes et en particulier certaines questions institutionnelles comme le mode de calcul et le champ d'application du vote à la majorité qualifiée, la composition de la Commission, la composition du Parlement européen et le statut du Ministre des Affaires Étrangères.

Le Conseil européen qui se réunit à Bruxelles les 12 et 13 décembre 2003 ne parvint pas à un accord. Les travaux se poursuivirent sous la présidence irlandaise pour se clôturer avec succès lors du Conseil européen des 17 et 18 juin 2004.

Une très large partie de la Constitution européenne adoptée lors du Conseil européen est identique au projet adopté par la Convention européenne.

Le présent exposé des motifs procédera à un examen du projet de Constitution adopté par la CIG et soumis à l'assentiment parlementaire. Les commentaires indiqueront toutefois les principales modifications opérées dans le cadre de la Conférence intergouvernementale.

2.6. *Structure du Traité établissant une Constitution pour l'Europe*

Le Traité instituant une Constitution pour l'Europe comprend 4 parties :

- la partie I définit les valeurs, objectifs, compétences, institutions et instruments de l'Union. Elle établit les règles essentielles en matière de droits fondamentaux, citoyenneté, vie démocratique et finances de l'Union et précise les conditions d'adhésion à l'Union et du retrait de celle-ci (60 articles);
- la partie II reprend la Charte des droits fondamentaux proclamée à Nice en décembre 2000 (54 articles);

- la partie III décrit les politiques et le fonctionnement de l'Union. Elle contient les dispositions matérielles et les bases juridiques relatives aux domaines de compétences de l'Union et des dispositions plus détaillées sur le fonctionnement et l'organisation des institutions et organes de l'Union (322 articles);

- la partie IV reprend les dispositions générales et finales. Elle régit les questions relatives à la succession entre les anciens traités et la Constitution, le champ d'application territoriale et les procédures de révision et de ratification (12 articles).

La CIG a décidé, au contraire de la Convention, d'instaurer une numérotation continue des articles de la Constitution à travers les différentes parties; chaque article est toutefois précédé du chiffre romain correspondant à la partie dans laquelle il figure. La numérotation envisagée par la Convention qui recommençait à numéroter les articles au début de chaque partie risquait en effet de prêter à confusion dans la pratique (confusion possible par exemple entre III – 101 et 301).

A ces 4 parties comportant au total 448 articles, s'ajoutent 36 Protocoles dont la plupart figuraient déjà en annexe des précédents traités.

Un nombre de 41 déclarations, de nature politique, de la Conférence intergouvernementale sont également annexées au Traité ainsi que des déclarations formulées unilatéralement par les États membres.

3. **Evaluation globale du Traité établissant une Constitution européenne**

La Déclaration de Laeken avait fixé trois objectifs essentiels au processus constitutionnel. L'Union devait devenir plus démocratique, plus transparente et plus efficace.

La Constitution européenne, malgré ses imperfections, répond dans une large mesure à ces objectifs.

3.1. *Une Union plus démocratique*

3.1.1. Les valeurs et les droits fondamentaux de l'Union

Toute société démocratique repose sur des valeurs communes et sur le respect des droits fondamentaux. Ces valeurs et ces droits sont pleinement pris en compte dans la Constitution européenne.

La Constitution rappelle les valeurs de l'Union : le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'État de droit et le respect des droits de l'homme. Pour pou-

voir adhérer à l'Union, un Etat européen doit respecter ces valeurs.

La Charte des droits fondamentaux devient, comme la Belgique l'avait proposé, partie intégrante de la Constitution européenne. La Charte avait été proclamée par l'Union au titre de déclaration politique. Ne faisant pas partie des Traités de l'Union, la Charte était toutefois dépourvue d'une force juridique directement contraignante. Par son intégration, la Charte acquiert désormais valeur constitutionnelle.

La Constitution ouvre aussi la voie à une adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme. La Belgique est favorable à cette adhésion qui avait été refusée lors de précédentes CIG.

3.1.2 Une Union plus proche des citoyens

La Constitution renforce aussi la démocratie participative au sein de l'Union.

Ce renforcement se traduit en particulier par la reconnaissance constitutionnelle du dialogue social et du dialogue avec la société civile ainsi que par l'introduction d'un droit d'initiative populaire qui permettra aux citoyens européens d'inviter la Commission à soumettre une proposition législative.

3.1.3 Le renforcement des pouvoirs du Parlement européen

Le Parlement, composé de membres élus par les citoyens, constitue une composante essentielle d'une société démocratique.

Cette caractéristique fondamentale de la démocratie représentative est prise en compte dans la Constitution qui étend de manière considérable les pouvoirs du Parlement européen.

Le Parlement élira le Président de la Commission sur la base d'une candidature que lui soumettra le Conseil européen. Sur le plan formel, la procédure ne varie pas fondamentalement de la procédure actuelle puisque la désignation du Président de la Commission doit déjà être approuvée par le Parlement européen. La Constitution innove cependant en indiquant que la proposition d'un candidat par le Conseil européen devra tenir compte du résultat des élections au Parlement européen. Une déclaration du Benelux précise aussi que des consultations auront lieu entre le Parlement européen et le Conseil européen avant la désignation d'un candidat par ce dernier.

Outre le droit d'élire le Président de la Commission, le pouvoir du Parlement européen est renforcé par l'extension

de son pouvoir de co-législateur (codécision) à de nombreux domaines. La Constitution introduit le droit de codécision législative du Parlement européen dans des domaines où il n'existait pas comme la politique agricole, la coopération judiciaire pénale ou la politique commerciale commune. Le pouvoir de codécision du Parlement européen s'appliquera désormais à 95 % des législations.

Le rôle du Parlement européen est également étendu dans le cadre de la révision de la procédure budgétaire en ce qui concerne les dépenses obligatoires et de l'approbation des traités conclus par l'Union européenne notamment en matière de justice et d'affaires intérieures et de politique commerciale.

Le Parlement européen acquiert aussi le droit de proposer une révision de la Constitution.

3.1.4 L'extension des compétences de la Cour de justice

Toute société démocratique suppose un contrôle judiciaire de la légalité des actes adoptés. La Constitution étend de manière substantielle les compétences de la Cour de justice de l'Union.

Cette extension se réalise principalement en matière d'asile et d'immigration ainsi que dans les domaines de la coopération policière et judiciaire pénale. La compétence de la Cour s'exercera dorénavant dans ces domaines de la même manière que dans les autres politiques communautaires.

L'accès des personnes physiques et morales a également été étendu aux actes réglementaires (non législatifs) de l'Union qui les concernent directement ainsi qu'aux sanctions individuelles prises dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune.

Le Comité des Régions obtient par ailleurs un droit de recours devant la Cour lorsqu'il s'agit de préserver ses prérogatives ou de veiller au respect du principe de subsidiarité dans les actes législatifs pour lesquels il doit être consulté.

En outre, dans le cadre du contrôle de la subsidiarité, un droit de recours est désormais possible sur initiative des parlements nationaux.

3.2. Une Union plus transparente

Les révisions successives des traités européens ont contribué à rendre l'Union peu transparente. La répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres était confuse. Les objectifs de l'Union étaient peu clairs. Les instruments utilisés par l'Union s'étaient multipliés sans cohérence d'ensemble.

La Constitution européenne offre désormais un cadre plus cohérent et plus lisible au projet européen.

L'Union se fondera désormais sur un Traité constitutionnel dans lequel le Traité instituant la Communauté européenne et le Traité sur l'Union européenne sont fusionnés.

Les différents piliers (politiques communautaires, politique étrangère, et justice/ affaires intérieures) qui nuisaient à la cohérence et à la lisibilité du projet européen sont fusionnés.

L'Union disposera d'une personnalité juridique unique (sauf Euratom).

Le Traité constitutionnel définit aussi plus clairement les objectifs de l'Union : promouvoir la paix, ses valeurs et le bien être de ses peuples. L'Union doit offrir à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice ainsi qu'un marché unique où la concurrence est libre. Les dimensions sociale et environnementale font parties intégrante des objectifs essentiels de l'Union. L'Union doit œuvrer pour une économie sociale de marché qui tend au plein emploi et au progrès social, et à un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement.

Le Traité constitutionnel clarifie par ailleurs la répartition des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres en définissant et en distinguant les compétences exclusives, les compétences partagées et les compétences d'appui de l'Union. Il n'établit toutefois pas un catalogue rigide des compétences qui aurait privé l'Union de sa capacité d'adaptation. La clause de flexibilité qui permet à l'Union d'agir pour atteindre ses objectifs, même à défaut de base juridique spécifique, est maintenue tout en demeurant régie par l'unanimité.

La Constitution procède à une simplification des instruments de l'Union en distinguant clairement les actes législatifs - les lois européennes (anciens règlements) et les lois-cadre européennes (anciennes directives) – et les actes non législatifs – les règlements et les décisions européennes.

La Constitution établit une hiérarchie des normes au sein de l'Union qui avait déjà été suggérée, notamment par la Belgique, lors de précédentes révisions des traités européens. La loi européenne pourra ainsi être mise en œuvre par des règlements européens.

Cette simplification clarifie le rôle respectif des institutions. Le Conseil et le Parlement européen sont les acteurs principaux pour l'adoption des actes législatifs; la Commission est l'acteur principal pour les actes exécutifs.

La Constitution rend enfin le processus législatif de l'Union plus transparent en obligeant le Conseil à siéger en

public lorsqu'il examine et adopte une proposition législative.

3.3. Une Union plus efficace. L'adaptation du cadre institutionnel et du processus décisionnel

Pour servir efficacement le projet européen et permettre à l'Union de réaliser ses objectifs, il était nécessaire d'adapter son cadre institutionnel qui n'avait guère été modifié depuis la création d'une Communauté de 6 Etats membres. Il était également nécessaire de faciliter le processus de décision au sein de l'Union.

L'objectif principal de la Belgique en matière institutionnelle était de renforcer la méthode communautaire (initiative de la Commission, majorité qualifiée au sein du Conseil, codécision du Parlement européen en matière législative, contrôle de la Cour) et de préserver l'équilibre institutionnel.

La Constitution répond à cet objectif. Elle établit pour règle générale que tout acte législatif de l'Union est adopté selon la méthode communautaire, à savoir par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission, et en codécision avec le Parlement européen. Toute exception à cette règle doit avoir été prévue spécifiquement par la Constitution.

3.3.1. La composition de la Commission

Le maintien de la règle selon laquelle la Commission est composée d'un ressortissant de chaque Etat membre risquait à terme de nuire à l'efficacité de cette institution qui est au centre de la méthode communautaire. Une Commission pléthorique risque en effet d'être moins performante. La logique d'une Commission indépendante plaideait en outre pour abandonner le principe d'un Commissaire par Etat membre.

A partir de 2014, la Constitution prévoit une Commission réduite à un nombre équivalent aux 2/3 du nombre des Etats membres, y compris son Président et le Ministre des Affaires Etrangères de l'Union sauf si le Conseil européen devait en décider autrement à l'unanimité. Les Etats membres seront traités sur un strict pied d'égalité dans la mesure où une rotation sera assurée au sein de la Commission.

Une déclaration a été ajoutée pour apaiser les craintes de ceux qui jusqu'à la phase finale des négociations ont plaidé pour le maintien sans limite dans le temps du principe d'un commissaire par Etat membre. Aux termes de cette déclaration, la CIG considère que lorsque la Commission ne comportera plus un national de chaque Etat membre, celle-ci devra prendre les mesures nécessaires pour garantir la prise en compte de la réalité de tous les Etats membres.

Même si la réduction de la Commission a été reportée à 2014, elle est désormais certaine. Le Traité de Nice avait déjà prévu une réduction de la Commission mais n'avait pas fixé la taille de la Commission réduite. La Constitution pallie cette lacune. L'objectif principal de la Belgique qui consistait à renforcer la Commission en évitant de lui conférer un caractère intergouvernemental est réalisé. La Commission sera plus indépendante et réduite à terme.

3.3.2 La composition du Parlement européen

Le nombre maximum de députés européens est porté à 750 (au lieu de 736 dans le projet de la Convention). Chaque Etat membre aura droit à un minimum de 6 députés européens, au lieu de 4 dans le projet de la Convention. Cette augmentation fait suite à la demande des plus petits Etats membres qui l'estimaient nécessaire pour assurer une représentation suffisante des différentes composantes politiques.

Le texte prévoit aussi un maximum de 96 députés européens par Etat membre (au lieu de 99 actuellement pour l'Allemagne).

La répartition effective des sièges entre Etats membres devra être assurée proportionnellement et de façon dégressive. Avant les élections européennes de 2009, le Conseil européen devra adopter, à l'unanimité et sur proposition du Parlement européen (et après approbation de celui-ci), une décision à cet effet.

3.3.3. Le Conseil européen

La Constitution européenne érige le Conseil européen qui se réunit au niveau des Chefs d'Etat et de Gouvernement, en institution de l'Union.

Elle dote en outre le Conseil européen d'une présidence plus stable. Le Président du Conseil européen sera en effet désigné par le Conseil européen pour une durée de deux ans et demi, renouvelable une fois.

Cette formule qui se substitue à la rotation semestrielle actuellement en vigueur donnera davantage de stabilité et de visibilité à la fonction.

Il fallait toutefois éviter que la désignation d'un Président stable du Conseil européen n'affecte l'équilibre institutionnel de l'Union au détriment de la Commission ou qu'elle ne favorise les tensions entre institutions communautaires.

Le rôle du Président du Conseil européen a été circonscrit à cette fin.

La mission du Président du Conseil européen sera de présider et d'animer les travaux du Conseil européen. Il devra

toutefois en assurer, suite à un amendement belge, la préparation et la continuité en étroite coopération avec le Président de la Commission et sur la base des travaux du Conseil des Affaires générales.

Le Président du Conseil européen représentera à son niveau l'Union dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité de l'Union. Ce rôle de représentation externe ne pourra toutefois pas porter atteinte aux compétences du Ministre des Affaires Etrangères de l'Union, Vice-Président de la Commission.

Il ne disposera pas d'une administration propre mais sera assisté par le Secrétariat Général du Conseil.

3.3.4 La présidence du Conseil

La présidence des formations du Conseil (niveau des Ministres) sera assurée conjointement par une équipe de 3 Etats membres qui sera en place pour une période de 18 mois. Au sein de cette équipe, chaque Etat membre présidera, sauf arrangement différent entre les membres de l'équipe, l'ensemble des formations (sauf le Conseil Affaires Etrangères) pendant six mois et recevra l'assistance des deux autres membres.

La CIG a, sur ce point, complété le travail de la Convention qui avait proposé de définir l'organisation de la Présidence à un stade ultérieur.

La formule retenue pour les autres formations permet d'assurer plus de cohérence et de continuité en obligeant d'organiser la présidence sur des périodes de 18 mois. Elle permet également un partage de la charge de travail au cas où cela serait nécessaire. L'alternative qui aurait consisté à prévoir des présidences plus stables (18 mois) au sein de l'équipe risquait de privilégier les grands Etats membres qui n'auraient pas manqué de prétendre à la présidence des Conseils les plus importants. Elle aurait aussi créé un besoin nouveau de coordination qui aurait pu être comblé par le Président du Conseil européen au détriment de l'équilibre institutionnel.

Le Conseil Relations extérieures sera, comme l'avait proposé la Convention, présidé par le futur Ministre des Affaires Etrangères de l'Union.

3.3.5. Le calcul de la majorité qualifiée au sein du Conseil

La Constitution facilite la prise de décision en simplifiant le mode de calcul de la majorité qualifiée.

La définition de la majorité qualifiée au sein du Conseil constitua une des difficultés principales de la négociation.

Elle provoqua notamment l'échec du Conseil européen de Bruxelles de décembre 2003.

La Convention européenne avait proposé d'abandonner le système de pondération des voix établi à Nice pour le remplacer par un système plus simple et plus objectif aux termes duquel la majorité qualifiée aurait été acquise dès lors qu'une décision était soutenue par 50 % des Etats membres représentant 60 % de la population de l'Union.

Cette formule suscita toutefois de sérieuses réserves de la part de certains Etats membres que le système de pondération des voix établi à Nice avantageait particulièrement.

Le Conseil européen de juin 2004 parvint toutefois à trouver un compromis acceptable par tous.

La majorité qualifiée est en définitive établie à 55 % des Etats membres et 65 % de la population lorsque le Conseil statue sur proposition de la Commission et à 72 % des Etats membres et 65 % de la population lorsque le Conseil ne décide pas sur proposition de la Commission (au lieu des 2/3 des Etats membres et 60 % de la population proposés par la Convention).

Des conditions supplémentaires sont par ailleurs ajoutées. Une minorité de blocage devra ainsi comprendre au moins 4 Etats membres. Il s'agit d'une amélioration tant par rapport au Traité de Nice que par rapport à la formule de la Convention qui permettaient la formation d'une minorité de blocage par 3 grands Etats.

La Belgique s'est, malgré la complexité plus grande du système, ralliée à ce compromis. La priorité du gouvernement dans ce débat était de faciliter la prise de décision par rapport à Nice. La formule retenue dans la Constitution répond largement à cet objectif.

Une décision similaire au compromis d'Ioannina a été introduite. Aux termes de cette décision, le Conseil poursuivra ses efforts en vue de répondre aux préoccupations exprimées si les Etats s'opposant à la mesure représentent au moins $\frac{3}{4}$ du niveau de population ou $\frac{3}{4}$ des Etats membres nécessaires pour former une minorité de blocage. Ce mécanisme ne peut toutefois pas conduire à un report *sine die* de la décision. Il pourra être abrogé en 2014.

3.3.6 L'extension du vote à la majorité qualifiée

L'extension du vote à la majorité qualifiée constituait une priorité pour la Belgique qui, tant au sein de la Convention qu'au sein de la CIG, a plaidé de manière déterminée pour qu'elle soit la plus large possible.

La Constitution étend de manière significative le champ d'application de la majorité qualifiée qui régira 54 nouveaux domaines dont :

- l'immigration,
- l'asile,
- le contrôle aux frontières extérieures,
- la coopération policière (pouvoirs d'Europol),
- la coopération judiciaire pénale,
- la propriété intellectuelle,
- la culture,
- la protection civile,
- la sécurité sociale des travailleurs migrants.

Cette extension constitue une avancée importante par rapport au traité de Nice même si la Belgique aurait, à titre national, voulu aller plus loin particulièrement en matière fiscale et sociale. L'on regrettera aussi que pour parvenir à un consensus, la CIG dût procéder à un aménagement ou à une révision de certaines dispositions du projet de la Convention qui prévoyaient l'extension de la majorité qualifiée.

Pour la coopération judiciaire pénale, actuellement régie par l'unanimité, la Constitution introduit le principe de la majorité qualifiée. Certes, un Etat pourra en certaines circonstances demander de renvoyer la question au Conseil européen (qui statue à l'unanimité), mais si celui-ci n'arrive pas à se mettre d'accord dans un délai de 4 mois, les Etats favorables à la mesure pourront établir automatiquement entre eux une coopération renforcée.

En matière de sécurité sociale des travailleurs migrants, la majorité qualifiée remplace également l'unanimité ce qui constitue une avancée par rapport à Nice, même si une clause d'appel au Conseil européen (qui devra statuer dans les 4 mois) a été introduite par la CIG.

3.3.7 Le Ministre des Affaires Etrangères de l'Union

La Constitution prévoit la création d'un poste de Ministre des Affaires Etrangères de l'Union qui sera Vice-Président de la Commission européenne.

Ce Ministre cumulera les fonctions actuellement exercées par le Haut Représentant de l'Union pour la politique étrangère et par le Commissaire responsable pour les relations extérieures.

Le Ministre des Affaires Etrangères sera mandataire du Conseil pour les questions PESC. Il sera par ailleurs chargé des relations extérieures au sein de la Commission dont il sera pleinement membre.

L'action du Ministre sera menée conformément aux procédures spécifiques relatives à ces deux fonctions.

Ce double mandat permettra de donner davantage de cohérence et de visibilité à l'action extérieure de l'Union. Le Ministre des Affaires Etrangères sera assisté par un service

européen d'action extérieure composé de fonctionnaires de la Commission, du Secrétariat du Conseil et de personnel détaché des services diplomatiques nationaux.

Dans le cadre de la CIG, la Belgique s'est efforcée de préserver l'équilibre établi par la Convention entre les deux fonctions du Ministre. Certains Etats voulaient en effet renforcer son rôle de mandataire du Conseil (dans le cadre de la PESC) au détriment de son rôle de commissaire. Les quelques aménagements rédactionnels apportés par la CIG au texte de la Convention n'affectent pas son équilibre.

3.4. Une Union plus efficace. Des politiques plus cohérentes et plus ambitieuses

Pour répondre efficacement aux défis auxquels l'Europe est confrontée, une adaptation du cadre institutionnel ne suffisait pas. Il fallait aussi fixer de nouveaux objectifs et de nouveaux moyens aux politiques de l'Union.

La Constitution entend répondre à cette préoccupation. Les politiques liées à l'action extérieure de l'Union, en ce compris la politique de sécurité et de défense ainsi qu'à l'espace de liberté, de sécurité et de justice ont été revues en profondeur. Des modifications importantes ont par ailleurs été apportées à d'autres politiques notamment en matière sociale et de santé publique, de gouvernance économique et de recherche.

3.4.1 L'action extérieure de l'Union

Au niveau institutionnel, l'innovation principale réside dans la création d'un poste de Ministre des Affaires Etrangères de l'Union dont il a déjà été question.

PESC

Le Ministre des Affaires Etrangères de l'Union disposera d'un droit d'initiative propre en matière de politique étrangère et de sécurité commune.

Certains Etats membres dont la Belgique avaient proposé que le Conseil statue systématiquement à la majorité qualifiée dans le cadre de la PESC lorsqu'il se prononce sur la base d'une proposition du Ministre des Affaires Etrangères de l'Union. Cette proposition ne fut pas retenue par la Convention ni par la CIG. Le Traité constitutionnel stipule toutefois que le Conseil statue à la majorité qualifiée lorsqu'il se prononce sur une proposition que le Ministre présente à la suite d'une demande spécifique du Conseil européen.

Défense

La Constitution étend de manière décisive les possibilités de mise en œuvre d'une politique européenne de défense. Elle s'inscrit en cela dans la perspective qu'avait ouverte le Sommet organisé à Bruxelles le 29 avril 2003 par la Belgique, l'Allemagne, la France et le Luxembourg en vue de relancer l'Europe de la défense.

La Constitution permet à ceux qui le souhaitent et qui répondent à certains critères, d'aller plus loin dans l'intégration sous la forme d'une coopération structurée permanente. Un Protocole adopté par la CIG fixe les conditions de participation à cette coopération.

Une clause générale de solidarité est prévue pour prévenir et lutter contre le terrorisme et les catastrophes naturelles ou d'origine humaine.

La Constitution innove en introduisant une obligation d'assistance en cas d'agression armée à tous les Etats membres tout en précisant, à la demande des pays neutres, que la clause de défense mutuelle n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de défense de certains Etats membres. Le rôle de l'OTAN dans la défense collective et dans sa mise en œuvre est par ailleurs rappelé.

La Constitution innove enfin en prévoyant la création d'une Agence européenne de Défense.

Accords internationaux

Les accords internationaux conclus par l'Union, dès lors qu'ils portent sur des domaines régis par la procédure législative ordinaire (majorité qualifiée et codécision), seront désormais soumis à l'approbation du Parlement européen.

Cette règle vaudra aussi pour les accords de politique commerciale ou pour les accords en matière de justice et d'affaires intérieures. Ce rôle sera en outre renforcé par l'information régulière du Parlement européen sur l'état des négociations des accords commerciaux.

Dans le cadre de la politique commerciale commune, la spécificité des services culturels, sociaux, de santé et d'éducation est, conformément au souhait de la Belgique, préservée.

C'est ainsi que l'unanimité reste requise pour la négociation et la conclusion :

- des accords touchant aux services en matière culturelle lorsque ceux-ci risquent de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique (acquis de la Convention);

- des accords portant sur les services sociaux, d'éducation et de santé lorsque ceux-ci risquent de perturber gravement l'organisation de ces services au niveau national et de porter atteinte aux compétences des Etats membres pour la fourniture de ces services (acquis de la CIG).

3.4.2 L'espace de liberté, de sécurité et de justice

Application de la méthode communautaire

Le Traité constitutionnel réalise une avancée majeure dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

La Constitution étend d'abord la méthode communautaire à la coopération judiciaire pénale et la coopération policière qui étaient jusqu'ici régis par la méthode intergouvernementale (3^e pilier).

Les anciens instruments juridiques spécifiques et en particulier l'instrument des Conventions sont supprimés au bénéfice des instruments juridiques généraux (loi, loi-cadre, règlement, décision).

Sauf dans un nombre limité de cas, la procédure législative ordinaire (proposition de la Commission, majorité qualifiée au Conseil, codécision du Parlement) s'appliquera désormais à ces domaines.

La majorité qualifiée et la codécision s'appliqueront à l'asile, à l'immigration, à la coopération judiciaire pénale, aux mesures de soutien dans le domaine de la prévention du crime, aux mesures non opérationnelles de coopération policière, au développement d'Europol et d'Eurojust, à la coopération judiciaire civile (sauf les mesures portant sur le droit de la famille).

Dans la phase finale de la CIG, certains aménagements ont, sans remettre en cause le principe de la majorité qualifiée, été introduits à la demande des pays de la « Common law » pour ce qui concerne la coopération pénale. Un Etat pourra ainsi, comme il a déjà été dit, saisir le Conseil européen lorsqu'il estime qu'une proposition législative porte atteinte aux aspects fondamentaux de son système juridique. Cette saisine suspendra la procédure législative. Si le Conseil européen qui se prononce à l'unanimité n'arrive pas à se mettre d'accord dans un délai de 4 mois, les Etats favorables à la mesure peuvent établir automatiquement une coopération renforcée.

On notera par ailleurs que la Cour de justice sera désormais pleinement compétente dans les domaines couverts par l'espace de liberté, de justice et de sécurité.

Développement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice

La Constitution fixe des objectifs ambitieux pour le développement des politiques de l'Union. L'Union devra, dans le respect de la Convention de Genève, établir un statut uniforme d'asile, un statut uniforme pour les personnes devant bénéficier d'une protection subsidiaire. Une procédure commune à l'ensemble des Etats membres devrait aussi être instaurée pour l'obtention de ces formes de protection internationale. La politique d'immigration devient une politique commune qui devra être menée dans le respect des compétences nationales. L'Union poursuivra ses efforts en vue de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires. Elle pourra établir des règles minimales d'harmonisation du droit pénal matériel et du droit de procédure pénale. Les compétences d'Europol et d'Eurojust sont étendues. La Constitution envisage la création d'un Parquet européen qui sera compétent pour lutter contre les fraudes au budget communautaire mais dont les compétences pourront aussi porter sur la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontalière. Un Comité permanent sera établi en vue de renforcer la coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure.

3.4.3 La dimension sociale de l'Union

Le Traité constitutionnel définit de manière ambitieuse les objectifs de l'Union en matière sociale. L'Union doit œuvrer pour une économie sociale de marché qui tend au plein emploi et au progrès social ainsi que pour un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. L'Union est par ailleurs appelée à combattre l'exclusion sociale et à promouvoir la justice et la protection sociales, l'égalité entre hommes et femmes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant. Elle doit promouvoir la cohésion sociale.

Sur initiative de la Belgique, une clause sociale horizontale a en outre été introduite dans la Constitution. Cette clause, qui ne figurait pas dans le projet de la Convention, stipule que l'Union doit dans la définition et la mise en œuvre de l'ensemble de ses politiques prendre en compte 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.

La Constitution prévoit aussi, à la demande notamment de la Belgique, une base juridique spécifique pour le développement des services d'intérêt général. Une loi européenne devra fixer les principes et conditions qui permettent à ces services d'intérêt général d'accomplir leurs missions spécifiques qui les distinguent des entreprises privées.

Le rôle des partenaires sociaux est expressément reconnu par la Constitution. L'Union doit promouvoir ce rôle et faciliter le dialogue entre ces partenaires dans le respect de leur autonomie. La contribution du Sommet social tripartite est reconnue de manière explicite.

Le champ d'application de la loi ou de la loi-cadre pour l'établissement des mesures de sécurité sociale liées à la libre circulation des travailleurs est étendue aux travailleurs non salariés. La majorité qualifiée s'appliquera dans ce domaine. Dans la phase finale de la CIG, une possibilité d'appel au Conseil européen a toutefois été insérée; elle permet à un Etat membre qui estime qu'une proposition législative porte atteinte à des aspects fondamentaux de son système de sécurité sociale ou en affecte l'équilibre financier, de suspendre la procédure.

Le Traité constitutionnel étend les compétences de l'Union en matière de santé publique. L'Union pourra ainsi désormais compléter l'action des Etats membres dans la surveillance et la lutte contre les menaces graves pour la santé qui auraient un caractère transfrontalier. La législation européenne pourra aussi fixer des mesures pour ce faire de même que des mesures fixant des normes élevées de qualité et de sécurité des produits médicaux. L'Union encouragera par ailleurs la coopération entre Etats membres visant à améliorer la complémentarité de leurs services de santé dans les régions transfrontalières.

Même si certaines avancées ont ainsi été réalisées dans le domaine social, on regrettera néanmoins qu'il n'ait pas été possible d'étendre davantage le champ d'application de la majorité qualifiée en matière de politique sociale. Les mesures de protection sociale, les mesures relatives à la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail, la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs, les conditions d'emploi des ressortissants de pays tiers, que la Belgique avait proposé de faire passer à la majorité qualifiée, restent ainsi régies par l'unanimité.

3.4.4 L'Union économique et monétaire

Procédure de déficits excessifs

Le rôle de la Commission est renforcé dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance particulièrement en ce qui concerne la constatation des situations de déficits excessifs.

La Commission se voit ainsi notamment conférer le droit d'adresser directement un avertissement aux Etats membres lorsqu'elle considère qu'un déficit excessif existe ou risque de se produire.

Les situations de déficits excessifs seront constatées par le Conseil sur la base d'une proposition de la Commission (ce

qui implique que le Conseil ne peut s'écarter de la proposition de la Commission qu'à l'unanimité).

Les recommandations adressées à l'Etat membre concerné pour y remédier seront décidées sur la base d'une recommandation de la Commission (ce qui permet au Conseil de s'en écarter à la majorité qualifiée).

Autonomie de la zone euro

Dans l'Union élargie, les pays de la zone euro sont désormais minoritaires alors qu'ils étaient majoritaires dans une Union de 15 Etats membres. Pour renforcer la cohérence et permettre une meilleure gouvernance de la zone euro, il importait de renforcer l'autonomie de décision des Etats y participant.

Le Traité constitutionnel répond partiellement à cette exigence en étendant la liste des mesures que seuls les pays de la zone euro peuvent arrêter entre eux. Ce renforcement de l'autonomie de décision de la zone euro, entamé par la Convention européenne, a encore été complété par la Conférence intergouvernementale.

3.4.5. La recherche

La Constitution introduit de nouvelles bases juridiques pour la politique de la recherche et la politique spatiale européennes. Elle consacre l'objectif d'un espace européen de la recherche au sein duquel les chercheurs, les connaissances scientifiques et les technologies doivent pouvoir circuler librement.

3.4.6. Le cadre financier

Ressources propres

Les ressources propres de l'Union sont actuellement fixées par une décision du Conseil statuant à l'unanimité; cette décision doit être ratifiée par l'ensemble des parlements nationaux avant de pouvoir entrer en vigueur.

La Constitution prévoit désormais que les mesures d'exécution du système de ressources propres peuvent être fixées par une loi européenne adoptée à la majorité qualifiée si la loi de base (adoptée à l'unanimité) le prévoit. Il s'agit d'un progrès par rapport à Nice, même si la Convention avait suggéré d'aller plus loin en prévoyant que les modalités des ressources propres soient adoptées dans le cadre d'une loi européenne adoptée à la majorité qualifiée. Le caractère ambigu du terme « modalités » n'a toutefois pas permis d'aboutir à un accord sur cette base.

La Belgique a plaidé, dans le cadre de ce débat, pour l'introduction de véritables ressources propres de l'Union. Les ressources actuelles de l'Union proviennent en effet majoritairement des budgets des Etats membres. Un nouveau système de financement fondé pour partie sur des recettes qui seraient directement affectées à l'Union permettrait de mettre fin aux discussions récurrentes entre contributeurs nets et bénéficiaires nets au budget communautaire. Ce débat n'a pas abouti. Une nette opposition s'est dessinée soit pour refuser toute évolution soit pour considérer que la question relevait du droit dérivé.

Cadre financier pluriannuel

Le cadre financier pluriannuel qui fixe les lignes directrices des dépenses de l'Union est actuellement agréé par le Conseil européen avant de faire l'objet d'un accord interinstitutionnel entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen.

La Constitution prévoit que le cadre financier sera fixé par une loi européenne. Cette loi sera adoptée à l'unanimité mais une clause prévoit que le Conseil européen, statuant à l'unanimité - mais sans CIG et sans procédures de ratification nationale - pourra autoriser le Conseil à décider à la majorité qualifiée pour l'adoption du cadre financier pluriannuel. Il s'agit d'un progrès par rapport au Traité de Nice même si la Convention européenne avait proposé d'aller plus loin et d'appliquer la majorité qualifiée, non pas pour le premier cadre financier qui suivra l'entrée en vigueur de la Constitution, mais pour les exercices ultérieurs.

3.5. *L'Union et les Etats membres*

3.5.1 Le respect de la structure constitutionnelle des Etats membres

La Constitution dispose que l'Union respecte l'identité nationale de ses Etats membres inhérente à leurs structures politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie régionale.

Elle rappelle par ailleurs le principe de coopération loyale en vertu duquel l'Union et ses Etats membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions de l'Union.

Dans le cadre de la Convention et de la CIG, la délégation belge a veillé à ce que la Constitution préserve la spécificité du modèle fédéral belge. Le texte maintient ainsi la possibilité pour les représentants des gouvernements des entités fédérées de siéger au Conseil dans le cadre de leurs compétences, conformément à l'accord de coopération sur la représentation de la Belgique au Conseil de l'Union.

Compte tenu de la structure constitutionnelle de la Belgique, des arrangements devront être arrêtés, sur le plan interne, en vue de déterminer la manière dont la Belgique exercera les pouvoirs attribués aux parlements nationaux dans le cadre du Protocole sur l'application des principes de proportionnalité et de subsidiarité.

3.5.2. Le renforcement du rôle des parlements nationaux

Les Parlements nationaux seront davantage associés à la construction européenne en étant mieux informés des propositions en discussion au sein de l'Union. Ils pourront de la sorte mieux exercer un contrôle politique sur les représentants du gouvernement siégeant au Conseil des Ministres de l'Union.

Les Parlements nationaux seront également impliqués dans le contrôle du principe de subsidiarité selon lequel il convient, avant d'adopter une mesure, de vérifier que l'action de l'Union est nécessaire parce que les objectifs poursuivis ne peuvent être atteints par une action au niveau national, régional ou local. Cette implication des parlements nationaux ne porte toutefois pas atteinte au droit d'initiative de la Commission. La Commission peut être invitée par les parlements nationaux à réexaminer son projet mais elle ne peut être contrainte à le retirer ou à le modifier. Cet élément était important pour la Belgique. Il convenait en effet d'impliquer les parlements nationaux de manière appropriée dans le processus décisionnel tout en respectant la compétence des institutions de l'Union.

3.5.3. Le droit de retrait

La Constitution innove en prévoyant de manière explicite un droit de retrait de l'Union. Tout Etat membre peut ainsi décider de se retirer. Ses relations seront alors régies par un accord conclu entre lui et l'Union, représentée par le Conseil, qui statue à la majorité qualifiée, après approbation du Parlement européen.

3.6. *Perspective dynamique de l'intégration européenne*

3.6.1 La coopération renforcée

Les coopérations renforcées qui permettent à un nombre restreint d'Etats membres de mener entre eux des politiques plus ambitieuses tout en faisant usage du cadre institutionnel de l'Union européenne constituent un instrument important dans une Union élargie et plus hétérogène.

Le Traité constitutionnel simplifie les règles régissant ces formes de coopération et étend les possibilités d'y recourir.

Il fixe le nombre minimal d'Etats membres devant participer à une coopération renforcée à 1/3 des Etats membres (au lieu de 8 dans le Traité de Nice).

Aux termes de la Constitution, la décision de lancement d'une coopération renforcée pourra fixer des conditions de participation. La coopération renforcée constituera ainsi un outil permettant de tenir compte de différences objectives entre Etats membres.

Le rôle de la Commission et du Parlement européen est par ailleurs renforcé lors du déclenchement d'une coopération renforcée.

La possibilité de recourir à des coopérations renforcées dans le cadre de la PESC est élargie. Elle n'est actuellement prévue que pour mettre en œuvre des actions ou des positions communes de l'Union. Cette restriction est supprimée.

3.6.2 Les clauses passerelles

Un des grands acquis du Traité réside dans le maintien de la clause passerelle spécifique à la coopération renforcée qui avait été introduite par la Convention suite à une proposition belge. Cette clause qui avait été supprimée à un certain stade de la négociation prévoit que les Etats qui participent à une coopération renforcée peuvent décider du passage à la majorité qualifiée et/ou à la codécision au sein de cette coopération sans que les autres Etats puissent s'y opposer. Cette règle offre dans certains secteurs, et notamment en matière fiscale et sociale, de véritables possibilités d'aller de l'avant.

La Constitution a en outre introduit une clause passerelle générale qui permettra au Conseil européen de décider du passage à la majorité qualifiée des politiques encore couvertes par l'unanimité dans le Traité (sauf en matière de défense) ou d'appliquer la procédure législative ordinaire (codécision du Parlement européen) lorsqu'elle n'est pas prévue par le Traité. Ce passage à la majorité qualifiée et/ou à la codécision doit être décidé à l'unanimité par le Conseil européen et approuvé par le Parlement européen. La Constitution prévoit, au contraire du projet de la Convention, la possibilité pour tout Parlement national de s'opposer à la mise en œuvre de cette clause.

La clause passerelle générale ne s'applique qu'à défaut de clauses passerelles spécifiques prévues par la Constitution. Certaines passerelles particulières permettent en effet de passer à la majorité qualifiée (dans le domaine de la PESC, pour l'adoption du cadre financier pluriannuel) ou à la codécision (politique sociale, environnement, droit de la famille) sans que les parlements nationaux ne soient impliqués dans le processus de décision. Les parlements nationaux ne seront pas davantage associés à la mise en œuvre de la clause passerelle spécifique aux coopérations renforcées.

3.6.3 Révision de la Constitution

La procédure de révision du traité constitutionnel introduit certaines modifications par rapport à la procédure actuelle de révision des traités.

Le Parlement européen acquiert, à côté des Etats membres et de la Commission, le droit de soumettre des propositions de révision de la Constitution.

La CIG sera, dans la procédure ordinaire, précédée par une Convention européenne qui examinera les projets de révision et soumettra une recommandation.

Pour la révision de la partie III de la Constitution relative aux politiques internes de l'Union, une procédure simplifiée est prévue. Selon cette procédure, introduite par la CIG, la révision des politiques internes pourra intervenir sans convocation d'une Convention et d'une CIG. La révision sera, le cas échéant, décidée par le Conseil européen, statuant à l'unanimité, après consultation du Parlement européen et de la Commission. L'exigence d'une approbation par l'ensemble des parlements nationaux demeure toutefois pour que la révision puisse entrer en vigueur.

La Belgique a plaidé, tant au sein de la Convention qu'au sein de la CIG, pour une simplification plus radicale de la procédure de révision de la partie III du Traité constitutionnel portant sur les politiques de l'Union. Elle a ainsi proposé que les révisions puissent être décidées non à l'unanimité mais par une majorité surqualifiée et qu'elles puissent entrer en vigueur sans que tous les parlements nationaux ne les aient nécessairement ratifiées. Ces propositions ne furent toutefois retenues ni dans le projet de la Convention ni dans le Traité agréé.

3.7 Entrée en vigueur de la Constitution

Le traité prévoit que la Constitution entrera en vigueur le 1^{er} novembre 2006, pour autant que tous les Etats membres l'aient ratifiée avant cette date.

Une déclaration prévoit que le Conseil européen sera saisi de la question si à l'issue de ce délai de deux ans après la signature, les 4/5 des Etats membres ont ratifié le traité et qu'un ou plusieurs Etats membres ont rencontré des difficultés pour procéder à ladite ratification.

4. Commentaires spécifiques sur les dispositions de la Constitution établissant une Constitution pour l'Europe

Cette partie de l'exposé des motifs présente un commentaire plus spécifique des différentes dispositions du Traité instituant une Constitution pour l'Europe.

Il faut toutefois souligner que le Traité constitutionnel intègre dans une large mesure – surtout dans sa partie III – des dispositions des traités existants sans les modifier quant à leur substance.

Les commentaires qui suivront ne porteront que sur les dispositions qui ont été introduites par le nouveau traité ou qui ont apporté des modifications par rapport aux règles actuelles.

4.1. *Préambule*

La Constitution comporte un bref préambule. La CIG a simplifié le texte proposé par la Convention.

Ce préambule commence par rappeler les héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe, héritages à partir desquels se sont développées les valeurs universelles de démocratie, d'égalité, de liberté et de l'Etat de droit.

Le point le plus débattu, tant au sein de la Convention qu'au sein de la CIG, porta sur l'opportunité d'inscrire, au – delà de la référence aux traditions religieuses, une référence plus précise à l'héritage chrétien ou judéo-chrétien. Cette référence était sollicitée par un certain nombre d'Etats.

Le gouvernement belge considérait qu'une telle référence n'avait pas sa place dans un texte à vocation constitutionnelle. Elle aurait pu être interprétée comme privilégiant certaines convictions par rapport à d'autres alors que la Constitution européenne doit réunir l'ensemble des sensibilités autour d'un projet commun. La Belgique s'est, en revanche, investie en vue de l'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans la Constitution. Cette intégration élève la liberté de religion, de conviction et de pensée au rang de norme constitutionnelle de l'Union.

Au terme de la CIG, la formule de la Convention qui se réfère de manière générale aux héritages culturels, religieux et humanistes a été maintenue. Cette formule était la plus appropriée dès lors qu'elle respecte l'ensemble des sensibilités et convictions.

Le préambule met par ailleurs l'accent sur le caractère démocratique et social du projet européen. Il souligne que l'Union entend avancer sur la voie de la civilisation, du progrès et du bien-être, qu'elle veut demeurer un continent ouvert à la culture, au savoir et au progrès social et qu'elle souhaite approfondir le caractère démocratique et transparent de sa vie publique.

Le texte du préambule inscrit aussi la Constitution européenne dans la continuité du processus d'intégration européenne en indiquant la volonté de poursuivre l'œuvre accomplie en assurant la continuité de l'acquis communautaire.

Le préambule marque la volonté des peuples de l'Europe à forger un destin commun et souligne que « Unie dans la diversité », l'Europe offre les meilleures chances de poursuivre cette aventure.

Le préambule se termine par un hommage aux membres de la Convention qui ont élaboré le projet de Constitution. La contribution essentielle de la Convention dans le processus constitutionnel européen est ainsi soulignée.

4.2. *Partie I*

4.2.1 Définition et objectifs de l'Union

Etablissement de l'Union (article I-1)

L'article I-1 établit l'Union et décrit ses caractéristiques principales.

La définition retenue entend refléter la double nature de l'Union : une union des citoyens et une union des Etats.

Le premier texte soumis à la Convention indiquait que l'Union exerce sur le « mode fédéral » certaines compétences. Cette formulation qui correspondait à une réalité puisque l'Union dispose de compétences que n'exercent plus ses membres suscita toutefois de vives réticences de la part de certaines délégations. La Convention retint en définitive les termes « l'Union exerce sur le mode communautaire les compétences que les Etats membres lui attribuent. ». La Constitution consacre ainsi l'originalité de la méthode communautaire qui repose sur un processus de décision, basé sur un triangle institutionnel composé de la Commission (qui dispose, en tant qu'institution gardienne de l'intérêt commun, du droit d'initiative législative), du Conseil (qui défend les intérêts des Etats membres et statue en règle générale à la majorité qualifiée) et du Parlement (qui représente les citoyens et agit en règle générale comme co-législateur), et soumis au contrôle juridictionnel de la Cour.

La Belgique a par ailleurs plaidé pour que l'article 1^{er} fasse référence à « une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe ». Une telle référence figurait en effet dans l'article 1^{er} du Traité instituant l'Union européenne. L'expression union « sans cesse plus étroite » figure en définitive dans le préambule de la Constitution. Elle figure également dans le préambule de la Charte des droits fondamentaux qui est intégrée dans la partie II de la Constitution.

L'article I-1 établit le principe de l'ouverture de l'Union à tout Etat européen qui respecte ses valeurs et s'engage à les promouvoir. Les conditions de base à l'adhésion qui sont actuellement énoncées par l'article 49 du Traité sur l'Union européenne sont ainsi reprises.

Les valeurs de l'Union (article I-2)

Les valeurs fondatrices de l'Union sont rappelées dès le début de la Constitution à l'article 2 : le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'Etat de droit, le respect des droits de l'homme qui couvrent les droits des personnes appartenant à des minorités.

Cette disposition n'est pas purement déclaratoire. Elle doit être mise en relation avec l'article I-59 qui prévoit une procédure de suspension des droits d'un Etat membre qui ne respecterait pas les valeurs de l'Union. Le respect de ces valeurs conditionne aussi – en vertu de l'article I-1 – toute adhésion à l'Union.

La valeur d'égalité couvre l'égalité entre les hommes et les femmes.

Une référence plus explicite à l'égalité entre hommes et femmes a aussi été ajoutée dans la deuxième phrase de l'article 2 qui énonce les caractéristiques de la société européenne.

Les autres caractéristiques de l'Union visées par cette disposition sont le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice et la solidarité.

Les objectifs de l'Union (article I-3)

Les objectifs fondamentaux de l'Union européenne et de la Communauté européenne sont dans les traités actuels définis, sans souci de cohérence d'ensemble, par plusieurs dispositions.

La Convention a voulu définir ces objectifs de manière plus cohérente et plus concise.

L'article I-3 vise les objectifs généraux et transversaux de l'Union. A ceux-ci s'ajoutent les objectifs particuliers de chaque politique sectorielle qui sont énoncés dans la partie III de la Constitution.

Parmi les points qui méritent d'être relevés de manière particulière, l'on notera que l'article I-3, § 3 esquisse les contours d'un « modèle social européen ».

L'Union doit ainsi œuvrer pour un développement durable dont les trois dimensions sont rappelées :

- une croissance économique équilibrée, une haute compétitivité ainsi que la stabilité des prix,
- une économie sociale de marché qui tend au plein emploi (et non à un niveau élevé d'emploi comme dans les textes actuels) et au progrès social,

- un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement.

L'on observera aussi que le respect de la diversité culturelle et linguistique de l'Union figure parmi les objectifs fondamentaux de l'Union.

Enfin, l'on notera que l'Union s'engage, dans ses relations extérieures, à affirmer et à promouvoir ses valeurs mais aussi « ses intérêts » ce qui signifie qu'elle a des intérêts propres distincts de ceux des Etats membres et qu'elle entend les défendre sur la scène internationale.

Libertés fondamentales et non-discrimination (article I-4)

Cette disposition rappelle d'abord les 4 libertés fondamentales qui fondent le marché intérieur (libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux).

Elle reprend ensuite, sans le modifier, l'article 12 du Traité instituant la Communauté européenne qui interdit toute discrimination exercée en raison de la nationalité dans les domaines d'application du traité. La portée de ce principe est toutefois élargie de manière indirecte. L'article 12 figurait dans le Traité instituant la Communauté européenne qui couvrait les matières visées par le 1^{er} pilier. Suite à la fusion des traités, elle s'applique désormais à toutes les politiques de l'Union, y compris la PESC (ancien 2^e pilier) et l'espace de liberté, de sécurité et de justice (ancien 3^e pilier).

Relations entre l'Union et les Etats membres (article I-5)

L'article I-5 a pour objectif de définir les principes généraux qui régissent les relations entre l'Union et les Etats membres :

- le respect de l'identité nationale inhérente aux structures fondamentales politiques et constitutionnelles des Etats membres, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Ce principe est évidemment essentiel pour un pays qui, comme la Belgique, dispose d'une structure fédérale;
- le respect des fonctions essentielles des Etats notamment celles qui ont notamment pour objet d'assurer l'intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale;
- le principe de coopération loyale – figurant actuellement à l'article 10 TCE – entre l'Union et ses Etats membres.

La CIG a ajouté à cette liste le principe d'égalité des Etats membres devant la Constitution.

Le droit de l'Union (article I-6)

L'article 6 inscrit dans la Constitution le principe de primauté du droit européen. Si ce principe ne figure pas de manière explicite dans le traité actuel, il a fait l'objet d'une jurisprudence constante de la Cour de Justice des Communautés européennes.

L'insertion de ce principe dans les premiers articles de la Constitution a suscité certaines résistances au sein de la CIG. Il a toutefois été maintenu. Une déclaration a été ajoutée par la CIG en vue de rappeler que ce principe reflète la jurisprudence existante de la Cour. La consécration de ce principe dans la Constitution exclut toutefois désormais qu'il puisse être remis en question par la Cour de justice.

La CIG a déplacé cette disposition qui figurait précédemment à l'article I-10 du projet de la Convention. Ce déplacement est logique. L'article 10 figurait dans le titre sur les compétences de l'Union. Or, le principe de primauté est un principe qui ne concerne pas uniquement la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres.

La personnalité juridique de l'Union (article I-7)

L'octroi d'une personnalité juridique à l'Union constitue une évolution essentielle.

Dans la structure actuelle coexistent trois traités : le Traité instituant la Communauté européenne (TCE), le Traité Euratom et le Traité sur l'Union européenne (TUE) ⁽¹⁾. La Communauté européenne et Euratom bénéficient d'une personnalité juridique qui est prévue dans les traités qui les fondent.

Les traités ne conféraient en revanche pas – en tout cas de manière explicite – de personnalité juridique à l'Union européenne.

Une controverse juridique opposait ceux qui estimaient que l'Union disposait d'une personnalité juridique fonctionnelle implicite et ceux qui refusaient cette personnalité juridique.

La Constitution met fin à cette controverse. Elle permet à l'Union de s'affirmer davantage sur la scène internationale, notamment dans le cadre des négociations internationales. L'Union pourra ainsi conclure des accords internationaux et devenir membres d'organisations internationales.

La personnalité juridique spécifique d'Euratom est maintenue.

Les symboles de l'Union (article I-8)

La Constitution mentionne les symboles de l'Union :

- le drapeau représentant un cercle de 12 étoiles sur fond bleu,
- l'hymne tiré de l'Ode à la joie de la Neuvième symphonie de Beethoven,
- la devise, « Unie dans la diversité »,
- la monnaie, l'Euro,
- la journée de l'Europe, célébrée le 9 mai en souvenir de la déclaration du 9 mai 1950 par laquelle Robert Schumann invitait l'Allemagne et les autres pays européens à entamer le processus de mise en commun de leur souveraineté en commençant par le charbon et l'acier.

A l'exception de la devise, ces symboles ne sont pas nouveaux. Leur inscription dans le Traité confirme en revanche la nature constitutionnelle de ce dernier.

Cette disposition sur les symboles figurait dans la partie IV (dispositions générales et finales) du projet de Constitution de la Convention. La Conférence intergouvernementale l'a toutefois insérée plus adéquatement dans la partie I.

*4.2.2. Les droits fondamentaux et la citoyenneté de l'Union**Droits fondamentaux (article I-9)*

L'article I-9 pose le principe de l'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans la Constitution européenne dont elle forme la partie II (infra).

Aux termes du paragraphe 2 du même article, l'Union adhérera à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Tous les Etats membres de l'Union sont parties à cette Convention élaborée dans le cadre du Conseil de l'Europe. En revanche, la question de l'adhésion de la Communauté européenne en tant que telle faisait débat depuis de longues années au sein de l'Union. La Cour de justice des Communautés européennes avait dans son avis 2/94 exclu cette adhésion en raison de l'absence de compétence communautaire pour ce faire.

Le Traité constitutionnel met fin à cette incapacité. Après l'adhésion à la Convention européenne de l'Union, les actes de l'Union distincts des actes des Etats membres pourront ainsi être soumis au contrôle extérieur de la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg. Il faut noter que le texte adopté par la CIG (« L'Union adhère ») est plus direct que

(1) Le Traité CECA a expiré au 1^{er} janvier 2003.

celui proposé par la Convention (« L'Union s'emploie à adhérer »). La CIG a également adopté un Protocole additionnel qui complète l'engagement de l'Union à adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme.

Ce Protocole précise que l'accord d'adhésion de l'Union à la Convention devra tenir compte des caractéristiques de l'Union, en particulier lorsqu'il s'agira d'adopter

- les arrangements à prendre pour la participation de l'Union aux organes de contrôle de la Convention,
- les mécanismes permettant d'assurer que les requêtes soient adressées correctement aux Etats membres ou à l'Union.

Il précise également que l'adhésion de l'Union ne doit affecter ni les compétences de l'Union, ni la compétence d'interprétation du droit de l'Union par la Cour de justice de l'Union, ni la situation des Etats membres vis à vis de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le paragraphe 3 de l'article I- 9, inspiré de l'actuel article 6 TUE complète le dispositif de protection des droits fondamentaux en indiquant qu'outre la Charte, l'Union reconnaît et respecte en tant que principes généraux du droit deux autres sources à savoir la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (avant même que l'Union y adhère) et les traditions constitutionnelles communes aux Etats membres. Ces sources d'inspiration complémentaires peuvent donc être prises en compte par la Cour de justice de l'Union européenne.

La citoyenneté de l'Union (article I-10)

L'article I -10 réunit au début de la Constitution un certain nombre de droits qui disséminés dans les traités actuels (droit de circulation et de séjour, droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes et aux élections municipales, droit à la protection diplomatique et consulaire, droit d'adresser des pétitions au Parlement européen, droit de recourir au médiateur, droit de s'adresser aux institutions et organes consultatifs dans les différentes langues officielles de l'Union et de recevoir réponse dans cette langue).

Certains de ces droits figurent également dans la Charte des droits fondamentaux.

4.2.3. Les compétences de l'Union

Principes fondamentaux (article I-11)

L'article I-11 établit les principes de base qui régissent la répartition des compétences entre l'Union et les Etats

membres. La Constitution a le mérite de clarifier et de préciser ces principes qui figuraient déjà dans les traités actuels.

En vertu du principe d'attribution, l'Union n'a de compétence que pour autant que la Constitution lui en accorde expressément.

En vertu du principe de subsidiarité, une action ne doit être menée au niveau de l'Union européenne que dans la mesure où les objectifs de cette action peuvent être mieux réalisés à ce niveau qu'au niveau national, régional ou local. Un Protocole a été introduit afin d'associer directement les parlements nationaux au contrôle du principe de subsidiarité. Les parlements nationaux disposeront ainsi de la possibilité de mettre en œuvre un mécanisme « d'alerte précoce » chaque fois qu'ils estimeront que le principe de subsidiarité n'est pas respecté. Ce protocole fait l'objet de commentaires plus approfondis au point 6 du présent exposé des motifs.

En vertu du principe de proportionnalité, le contenu de l'action de l'Union et l'instrument juridique utilisé ne doivent pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi.

Catégories de compétences (article I-12)

L'article I-12 répond à l'une des questions fondamentales de la Déclaration de Laeken lorsqu'elle indiquait que le partage des compétences entre l'Union et les Etats membres devait être rendu plus transparent. Il apporte une réponse à la question « qui est responsable de quoi en Europe ? ». Il fixe les principes qui régissent la délimitation des compétences en répartissant celles-ci en trois grandes catégories

- les domaines de compétences exclusives de l'Union,
- les domaines de compétences partagées entre l'Union et les Etats membres,
- les domaines de compétences d'appui, de coordination et de complément de l'Union.

En définissant ces différentes catégories de compétences, la Constitution s'est inspirée de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes.

Dans le cadre des compétences exclusives, seule l'Union peut agir; les Etats membres peuvent toutefois le faire s'ils y sont habilités par l'Union ou pour mettre en œuvre les actes de l'Union.

Dans le cadre des compétences partagées, tant l'Union que les Etats membres peuvent agir. Les Etats membres ne peuvent toutefois le faire que dans la mesure où l'Union ne l'a pas encore fait.

Dans le cadre des compétences d'appui, la compétence de l'Union se limite à appuyer, coordonner ou compléter les actions des Etats membres. L'action de l'Union ne peut comporter aucune harmonisation des législations des Etats membres dans les domaines pour lesquels elle n'a qu'une compétence d'appui.

Les compétences exclusives (article I-13)

Les compétences exclusives de l'Union sont

- l'union douanière,
- l'établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur,
- la politique monétaire pour les Etats membres de la zone euro,
- la politique commerciale commune,
- la conservation des ressources biologiques de la mer.

Pour élaborer cette liste, la Convention s'est pour l'essentiel fondée sur les traités actuels et sur l'interprétation qui en est donnée par la Cour de justice.

La Constitution introduit toutefois une nouveauté en plaçant l'ensemble de la politique commerciale de l'Union parmi les compétences exclusives de l'Union.

Or, actuellement, les matières relatives aux investissements étrangers dans les Etats membres et au commerce des services audiovisuels, culturels, d'éducation et de santé relèvent de la compétence partagée entre l'Union et les Etats membres ce qui implique que les accords internationaux conclus dans ce domaine le sont tant par la Communauté que par les Etats membres qui doivent donc les ratifier.

L'article I-13 met fin à cette distinction.

A la demande de certains Etats membres et notamment de la Belgique, des garanties ont toutefois été apportées dans le domaine des services. L'unanimité reste ainsi requise pour la négociation et la conclusion des accords de services en matière culturelle lorsque ceux-ci risquent de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique et des accords portant sur les services sociaux, d'éducation et de santé lorsque ceux-ci risquent de perturber gravement l'organisation de ces services au niveau national et de porter atteinte aux compétences des Etats membres pour leur fourniture.

Les compétences partagées (article I-14)

La catégorie des compétences partagées entre l'Union et les Etats membres couvre la plus grande partie des compétences de l'Union.

Cette catégorie est définie par l'article I-14 comme la catégorie résiduaire. Font partie des compétences partagées les compétences qui sont attribuées à l'Union en vertu de la Constitution et qui ne figurent ni dans la liste des compétences exclusives (article I-13) ni dans celle des compétences d'appui (article I-17).

Il en ressort que la coordination des politiques économiques et de l'emploi et la politique étrangère et de sécurité commune doivent, en dépit des dispositions spécifiques qui leur sont consacrées, être considérées comme des compétences partagées; elles ne figurent en effet ni dans la liste des compétences exclusives ni dans celle des compétences d'appui.

L'alinéa 2 de l'article I-14 énumère de manière non exhaustive des compétences qui doivent être considérées comme partagées : le marché intérieur, la politique sociale, la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et la pêche, l'environnement, la protection des consommateurs, les transports, les réseaux transeuropéens, l'énergie, l'espace de liberté, de sécurité et de justice, les enjeux communs de santé publique.

Dans le cadre des compétences partagées, tant l'Union que les Etats membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants. Dès lors que l'Union a agi, les Etats membres ne peuvent toutefois plus intervenir; les Etats membres perdent ainsi leur compétence pour la partie couverte par la législation communautaire.

Des dispositions spécifiques sont par ailleurs prévues pour les domaines de la recherche (alinéa 3), de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (alinéa 4). Dans ces domaines qui font partie des compétences partagées, l'exercice de la compétence de l'Union ne peut avoir pour effet d'empêcher les Etats membres d'agir.

La coordination des politiques économiques et de l'emploi (article I-15)

La coordination des politiques économiques et de l'emploi constitue, aux termes de la Constitution, une compétence partagée (voir commentaire de l'article I-14).

L'article I-15 entend toutefois prendre en compte les spécificités des mécanismes de coordination de ces politiques.

Si la politique monétaire relève de la compétence exclusive de l'Union pour les Etats membres de la zone euro, l'Union n'a en revanche qu'une compétence de coordination en matière de coordination des politiques économiques et de l'emploi.

Un des mérites du projet de l'article I-14 est de mettre sur pied d'égalité la coordination des politiques économiques et

la coordination des politiques d'emploi. Alors que certains tendent à subordonner la politique de l'emploi à la politique économique, la Constitution établit ainsi deux processus de coordination clairement autonomes.

Le paragraphe 2 ouvre en outre la voie à des mesures particulières pour les Etats de la zone euro. Il annonce les dispositions spécifiques à la zone euro dont la Constitution a étendu l'autonomie.

La politique étrangère et de sécurité commune (article I-16)

L'article I-16 définit le champ d'application de la politique étrangère et de sécurité commune qui couvre tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l'ensemble des questions relatives à la sécurité commune, y compris la définition d'une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune.

Il précise en outre, en s'inspirant de l'article 11 TUE actuel, les obligations des Etats membres qui doivent appuyer activement et sans réserve la politique étrangère et de sécurité de l'Union et s'abstenir de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité.

Les domaines d'action d'appui, de coordination et de complément (article I-17)

L'article I-17 énumère les domaines où l'action de l'Union n'est que complémentaire par rapport à l'action des Etats membres (protection et amélioration de la santé humaine ⁽¹⁾, industrie, culture, tourisme, éducation, jeunesse, sport, formation professionnelle, protection civile, coopération administrative).

Dans ces domaines, une harmonisation législative n'est pas possible mais l'Union peut mener des actions pour appuyer (notamment financièrement), coordonner ou compléter l'action des Etats membres.

L'on relèvera que le Traité constitutionnel innove en introduisant le sport et la protection civile parmi les compétences d'appui.

Clause de flexibilité (article I-18)

Depuis la création des Communautés européennes, les traités comportent une clause générale en vue d'introduire un élément de flexibilité qui permet à l'Union d'agir même en l'absence de compétences explicites.

L'actuel article 308 TCE prévoit ainsi que si une action est nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché intérieur, un objet de la Communauté sans que celle-ci ait les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions nécessaires.

L'article 308 TCE a fait l'objet de critiques parce qu'il permet à l'Union d'agir en dehors des domaines de compétences qui lui ont été expressément attribuées. Certains faisaient valoir qu'une telle clause de flexibilité était susceptible d'empiéter sur les compétences des Etats membres sans que les Parlements nationaux n'aient été consultés. C'était oublier qu'une action ne peut être menée par l'Union sur la base de l'article 308 TCE que si elle est nécessaire pour réaliser un objectif de l'Union.

La suppression de la clause de flexibilité aurait abouti à établir un catalogue figé des compétences de l'Union. Or, l'histoire de l'intégration européenne a montré l'utilité de l'article 308 TCE qui a permis à l'Union d'agir dans des circonstances nouvelles qui ne pouvaient être prévues au moment de la rédaction du Traité. Le maintien d'une clause de flexibilité s'avère en outre d'autant plus nécessaire que la révision de la Constitution restera une procédure lourde et difficile dans une Union de 25 Etats membres et bientôt davantage.

La Belgique plaida dès lors pour le maintien de cet élément de flexibilité et proposa même, au sein de la Convention, qu'elle puisse être mise en œuvre non plus à l'unanimité mais à une majorité surqualifiée.

La clause de flexibilité fut en définitive maintenue et intégrée dans l'article I-18 de la Constitution.

Ses conditions de mise en œuvre furent toutefois mieux encadrées. Le Parlement européen voit d'abord ses pouvoirs renforcés. Les mesures adoptées sur la base de l'article I-18 nécessiteront l'approbation du Parlement européen qui n'était jusqu'ici que consulté. La Commission devra par ailleurs attirer de manière particulière l'attention des parlements nationaux lorsqu'elle fait recours à cette disposition. Les parlements nationaux pourront ainsi exercer pleinement un contrôle politique sur leurs représentants au sein du Conseil de l'Union qui continuera à statuer à l'unanimité.

L'on notera aussi que certaines politiques qui, à défaut de bases juridiques spécifiques, avaient été développées sur la

(1) Les enjeux communs de la politique de santé figurent toutefois dans les compétences partagées.

base de l'ancien article 308 TCE font désormais l'objet de dispositions particulières. Il en va ainsi de l'énergie, de la protection civile, des droits de propriété intellectuelle, des aides à la balance des paiements des pays tiers.

4.2.4. Les institutions de l'Union

Les institutions de l'Union (article I-19)

L'article I-19 définit le cadre institutionnel de l'Union qui comprend

- le Parlement européen,
- le Conseil européen,
- le Conseil des Ministres (« le Conseil »),
- la Commission européenne,
- la Cour de justice de l'Union européenne.

L'apport essentiel de cette disposition est de transformer le Conseil européen en véritable institution de l'Union. Le Conseil européen qui se réunit au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement ne figure en effet pas dans la liste actuelle des institutions européennes.

Le Parlement européen (article I-20)

L'article I-20 commence par définir les fonctions du Parlement européen : fonction législative (conjointement avec le Conseil), fonction budgétaire, fonction de contrôle politique et fonction consultative. Le Parlement européen élira aussi le Président de la Commission européenne; il le fera toutefois sur la base d'une candidature qui lui sera soumise par le Conseil européen (article I-27) qui devra tenir compte du résultat des élections européennes.

La Convention européenne avait proposé de fixer le nombre maximal de membres du Parlement européen à 736 qui correspond au nombre actuel de députés européens. Le Traité adopté par la CIG a toutefois élevé ce nombre à 750 de manière à offrir davantage de flexibilité dans la future répartition des sièges.

L'article I-20 prévoit, pour l'avenir, que le Conseil européen adoptera à l'unanimité, sur initiative du Parlement européen, une décision fixant la composition du Parlement qui s'appliquera à partir de 2009. Cette décision, qui sera adoptée suffisamment longtemps avant les élections européennes de 2009, devra assurer une représentation de façon dégressivement proportionnelle.

Contrairement à certaines propositions qui voulaient introduire le principe d'une représentation strictement proportionnelle, la Constitution a aussi introduit le concept de dégressivité qui devrait permettre aux Etats les moins peu-

plés de garder un avantage significatif dans la représentation au Parlement européen. La mise en œuvre de ce principe de « dégressivité proportionnelle » constituera évidemment une question délicate.

Le Traité fixe par ailleurs le nombre minimal de députés européens par Etat membre à 6 (au lieu de 4 dans le projet de la Convention) et son seuil maximal à 96 (au lieu de 99 actuellement pour l'Allemagne).

Le mandat des députés européens reste d'une durée de 5 ans.

Le Conseil européen (article I-21)

L'article I-21 définit les fonctions du Conseil européen : donner à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définir les orientations et les priorités politiques générales. Le Conseil européen ne dispose en revanche pas de compétences législatives.

Le paragraphe 2 innove en précisant que le Conseil européen n'est composé que des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres, de son Président et du Président de la Commission. Or, aujourd'hui les Ministres des Affaires Etrangères des Etats membres en sont également membres de plein droit aux termes de l'article 4 TUE. Cette modification a été justifiée par le souci à réduire le nombre de membres du Conseil européen qui s'élève, suite à l'élargissement, à 51. Cette réduction est toutefois tempérée par la mention selon laquelle les membres du Conseil européen peuvent décider, lorsque l'ordre du jour l'exige, d'être assistés chacun par un ministre.

Le Ministre des Affaires Etrangères de l'Union participera de plein droit aux travaux du Conseil européen.

Le Président du Conseil européen (article I-22)

Une des innovations institutionnelles les plus marquantes est la désignation par le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, d'un président pour une période de 2 ans et demi (renouvelable jusqu'à 5 ans). Actuellement, le président du Conseil européen est le chef d'Etat et de gouvernement de l'Etat qui exerce la présidence semestrielle du Conseil.

Ce Président ne pourra exercer de mandat national.

Il exercera sa fonction à temps plein. La désignation d'une présidence stable du Conseil européen devrait évidemment renforcer la cohérence, l'efficacité et la continuité des travaux du Conseil européen, ainsi que l'autorité de la fonction.

En vue de prévenir le risque de voir le Président du Conseil européen développer un rôle autonome dans la programmation et le suivi des travaux des Conseils sectoriels ou empiéter sur les compétences de la Commission européenne, la Constitution en a délimité les fonctions.

- présider et animer les travaux du Conseil européen,
- en assurer la préparation et le suivi,
- oeuvrer pour faciliter la cohésion et le consensus au sein du Conseil européen,
- présenter au Parlement un rapport à la suite de chacune des réunions du Conseil européen.

Le texte précise toutefois, suite à une proposition belge, que cette préparation et ce suivi devront être assurés en coopération avec le Président de la Commission et sur la base des travaux du Conseil Affaires Générales.

Des fonctions de représentation extérieure lui sont en outre confiées. Celles-ci sont toutefois limitées à la politique étrangère et de sécurité et aux rencontres au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement. Elles ne pourront porter atteinte aux attributions du Ministre des Affaires Etrangères de l'Union.

Le Conseil des Ministres (article I-23)

L'article I-23 définit les fonctions du Conseil des Ministres de l'Union. Le Conseil exerce des fonctions législatives et budgétaires conjointement avec le Parlement européen. Il définit et coordonne les politiques de l'Union dans les conditions fixées par la Constitution.

Le paragraphe 2 détermine la composition du Conseil des Ministres.

Le texte de la Convention précisait que « le Conseil des Ministres est composé d'un représentant nommé par chaque Etat membre au niveau ministériel pour chaque formation. Ce représentant est seul habilité à engager l'Etat membre qu'il représente et à exercer le droit de vote. ». Cette disposition a, dans le cadre de la CIG, été modifiée sur initiative de la Belgique.

Une même formation du Conseil couvre en effet parfois des domaines qui, sur le plan interne belge, relèvent tant de la compétence du gouvernement fédéral que de celle des entités fédérées. Le Conseil « Compétitivité » couvre à titre d'exemple le marché intérieur qui est une compétence principalement fédérale et le tourisme qui est une compétence des entités fédérées. En vue d'assurer la représentation de la Belgique au Conseil, un accord de coopération fut conclu en

1994. Cet accord définit, selon les domaines, quelle est l'instance habilitée à représenter la Belgique. En matière de marché intérieur, le porte-parole de la Belgique est ainsi un Ministre fédéral tandis qu'en matière de tourisme, il s'agit d'un Ministre fédéré.

La formulation de la Convention qui prévoyait la désignation, pour chaque formation du Conseil, d'un seul Ministre habilité à engager l'Etat membre risquait dès lors d'affecter la mise en œuvre de l'accord de coopération de 1994.

Se fondant sur le principe selon lequel l'Union devait respecter la structure constitutionnelle des Etats membres (article I-5), la Belgique a sollicité avec succès la reprise du libellé de l'article 203 TCE qui dispose que le Conseil est composé d'un représentant de chaque Etat membre au niveau ministériel habilité à engager le gouvernement de l'Etat membre qu'il représente.

Le dernier paragraphe de l'article I-23 établit par ailleurs la règle de base selon laquelle le Conseil se prononce, sauf dans les cas prévus dans la Constitution, à la majorité qualifiée.

Les formations du Conseil (article I-24)

Le Conseil des Ministres exerce actuellement ses fonctions par le biais de différentes formations du Conseil qui sont présidées par le Ministre compétent de l'Etat membre assurant la présidence semestrielle. La liste de ces formations figure dans le règlement d'ordre intérieur du Conseil.

La Convention avait proposé des innovations importantes en

- prévoyant la création d'un Conseil législatif et des affaires générales,
- instaurant une présidence plus stable des différentes formations ministérielles qui aurait, selon un système qui restait à définir, eu une durée d'au moins un an,
- dissociant le Conseil Affaires Générales (chargé de la coordination et de la cohésion) du Conseil « Relations extérieures ».

Les deux premières innovations se sont, dans le cadre de la CIG, heurtées à de fortes résistances.

Le Conseil législatif apparaissait comme la préfiguration, à côté d'un Parlement européen représentant les citoyens, d'une deuxième chambre représentant les Etats. Le caractère fédéral d'une telle approche suscita de vives oppositions. Certaines administrations craignaient par ailleurs, de manière plus pragmatique, que les Ministres sectoriels ne fus-

sent dépossédés de leur compétence au niveau européen au profit d'un Ministre qui aurait siégé à leur place au Conseil Législatif de l'Union. La grande majorité des Etats membres refusa ainsi la création de ce Conseil Législatif qui était en revanche soutenue par le Parlement européen, la Commission et la Belgique.

Le Traité constitutionnel ne mentionne désormais plus le Conseil Législatif qui pourrait toutefois être créé par une décision du Conseil européen.

L'article I-24 maintient en revanche la distinction entre les fonctions législatives et les fonctions exécutives du Conseil. L'ordre du jour de chaque session doit ainsi être divisé en deux parties consacrées respectivement aux délibérations sur les actes législatifs et aux activités non législatives. Le Conseil devra siéger en public lorsqu'il délibère et statue sur un projet d'acte législatif. Les travaux législatifs du Conseil y gagneront en transparence.

La liste des formations du Conseil pourra être revue par le Conseil européen à la majorité qualifiée; actuellement la fixation de cette liste est considérée comme une question de procédure qui peut être prise à la majorité simple des Etats membres.

L'article I-24 précise par ailleurs que la présidence des formations du Conseil, à l'exception de celle du Conseil Relations extérieures, sera assurée par les Etats membres selon un système de rotation égale. Les modalités du système de la présidence doivent être réglées par une décision du Conseil européen. La CIG a, sur ce point, complété le travail de la Convention en élaborant déjà ce projet de décision.

Projet de décision relative à l'exercice de la Présidence du Conseil

Pour beaucoup d'Etats membres, l'organisation de la Présidence devait, en tant qu'élément de l'équilibre institutionnel global, être définie dès l'adoption de la Constitution.

Aux termes du compromis final, un projet de décision a ainsi été annexé à la Constitution. Ce projet devra toutefois encore être adopté formellement après l'entrée en vigueur du Traité constitutionnel. Ne faisant pas partie du Traité, cette décision pourra en outre être modifiée ultérieurement sans révision de la Constitution ce qui permettra de l'adapter plus facilement à la lumière de l'expérience acquise. Le Conseil européen statuera à la majorité qualifiée.

Le projet de décision prévoit que la présidence du Conseil sera assurée conjointement par des équipes de 3 Etats membres pour une période de 18 mois. Dans le cadre de ces équipes, chaque Etat membre présidera, à défaut d'arrangement contraire, l'ensemble des formations (sauf le Conseil

Relations extérieures) pendant une période de six mois tout en bénéficiant de l'assistance des deux autres membres. Ces groupes de 3 Etats membres seront composés sur la base d'une rotation égale en tenant compte de leur diversité et des équilibres géographiques. Aux termes d'une déclaration annexée au Traité, les modalités d'organisation de la présidence du Conseil, c'est-à-dire essentiellement la constitution des différentes équipes de trois Présidences, devront être préparées dès la signature du Traité et être approuvées dans les six mois qui suivront.

La présidence du Coreper sera assurée quels que soient les arrangements convenus au sein des équipes de 3 Etats membres par un représentant de l'Etat membre qui assure la présidence du Conseil Affaires Générales.

Le Conseil des Affaires Etrangères sera présidé par le Ministre des Affaires Etrangères de l'Union, Vice-Président de la Commission. Le Comité politique et de sécurité sera présidé par un représentant de ce dernier.

Cette formule maintient ainsi, sauf pour le Conseil Affaires Etrangères, largement le status quo.

Elle présente toutefois l'avantage d'assurer plus de continuité aux activités du Conseil. Elle permet également un partage de la charge de travail au cas où cela serait nécessaire.

Il faut encore noter que le projet de décision confie au Conseil Affaires Générales et non au Président du Conseil européen la responsabilité d'assurer la cohérence et la continuité des travaux des différentes formations du Conseil dans le cadre d'une programmation pluriannuelle. A la demande de la Belgique, le texte précise que le Conseil Affaires Générales assurera cette tâche en coopération avec la Commission.

Définition de la majorité qualifiée au sein du Conseil et du Conseil européen (article I-25)

La Convention avait proposé de remplacer le système actuel de pondération des voix défini par le Traité de Nice par un système dit de « double majorité » (majorité des Etats et de la population).

Concrètement, le système élaboré par la Convention prévoyait qu'une décision à la majorité qualifiée aurait été acquise si elle réunissait la majorité simple des Etats membres représentant 60 % de la population totale de l'Union.

Le système élaboré par la Convention constituait une avancée dès lors qu'il

– facilitait la prise de décision au sein du Conseil,

- était, au contraire du système de pondération des voix, fondé sur des critères objectifs et transparents,
- s'adaptait automatiquement aux évolutions démographiques,
- ne devait pas être révisé à chaque nouvelle adhésion.

La formule de la Convention fut toutefois contestée avec force par l'Espagne et la Pologne dont le poids relatif au sein du Conseil était amoindri. Le Traité de Nice avait en effet attribué 27 voix à ces deux pays (contre 29 à l'Allemagne). Sur la base du calcul de la majorité qualifiée tel que défini par le projet de la Convention, la différence des poids relatifs de l'Allemagne d'une part, et l'Espagne et de la Pologne d'autre part, aurait évidemment été d'un tout autre ordre puisque la population allemande est deux fois plus importante que la population espagnole ou polonaise.

D'autres Etats membres moins peuplés restaient également insatisfaits en raison de l'importance du critère démographique dans la formule de la Convention.

Pour la Belgique, la priorité était de faciliter la prise de décision au sein du Conseil par rapport au mode de calcul établi à Nice. Si la préférence du gouvernement allait vers un système de double majorité simple (50 % des Etats membres représentant 50 % de la population), il s'était rallié à la formule de la Convention qui répondait à ce critère.

La question ne put être résolue lors du Conseil européen des 12 et 13 décembre 2003 qui se solda par un échec.

En revanche, la présidence irlandaise a pu dégager une solution de compromis qui, si elle perd en simplicité, répond toujours au souci belge de faciliter la prise de décision. Elle présente également l'avantage de limiter le poids décisionnel des plus grands Etats membres.

La Constitution maintient ainsi un système de double majorité qui sera d'application à partir du 1^{er} novembre 2009. Une décision sera acquise si elle représente au moins 55 % des Etats membres représentant au moins 65 % de la population totale de l'Union. Le seuil des Etats membres est toutefois élevé à 72 % (au lieu de 2/3 des Etats membres dans le projet de la Convention) lorsque le Conseil ne statue pas sur la base d'une proposition de la Commission ou du Ministre des Affaires Etrangères de l'Union.

Des correctifs complémentaires ont été prévus

- un minimum de 15 Etats membres sera toujours nécessaire pour réunir une majorité qualifiée. Cette condition a été ajoutée à la demande d'une série de plus petits Etats qui voulaient élever le seuil des Etats membres à 58 % pour compenser le critère démographique. Cette modifi-

cation reste cependant largement symbolique. Dans une Union à 25 Etats, 55 % des Etats membres représentent 14 Etats membres; dans une Union de 27 Etats membres, 55 % des Etats membres représenteront de toute manière 15 Etats membres.

- Une minorité de blocage devra inclure au moins 4 Etats membres, faute de quoi la décision sera réputée acquise. Le Traité améliore en cela la proposition de la Convention qui aurait permis la constitution d'une minorité de blocage par trois grands Etats lorsque l'Allemagne en aurait fait partie.
- Dans les cas où seuls certains Etats membres ont un droit de vote (zone euro, coopérations renforcées...), les pourcentages prévus (55/65) ne seront appliqués qu'à ceux-ci; une minorité de blocage devra toujours inclure au moins le nombre minimum d'Etats requis pour bloquer la décision sur base du critère de population plus 1 Etat membre (à défaut une alliance franco-allemande aurait par exemple pu bloquer toute décision réservée aux pays de la zone euro).

A la demande de la Pologne, une décision similaire au compromis d'Ioannina a en outre été introduite. Aux termes de cette décision qui sera adoptée au moment de l'entrée en vigueur du Traité, le Conseil doit poursuivre ses efforts en vue de répondre aux préoccupations exprimées si les Etats s'opposant à la mesure représentent au moins ¼ du niveau de population ou ¼ des Etats membres nécessaires pour former une minorité de blocage.

Les garanties prévues dans le compromis initial d'Ioannina sont rappelées dans la décision.

- Il ne saurait y avoir de report *sine die* de la décision (la décision doit intervenir dans un délai raisonnable)
- Le mécanisme ne peut affecter le respect d'échéances fixées par le droit de l'Union
- Le règlement de procédure du Conseil continue à s'appliquer, ce qui signifie que tout Etat membre doit pouvoir demander un vote même s'il appartient à la Présidence de donner suite ou non à cette demande

Ce mécanisme restera d'application au moins jusqu'en 2014. Il pourra être abrogé à cette date par une décision à la majorité qualifiée. Même si on peut regretter cette disposition, on notera que le compromis d'Ioannina n'a été utilisé qu'une fois.

La Commission européenne (article I-26)

Le projet élaboré par la Convention prévoyait que, à partir du 1^{er} novembre 2009, la Commission serait composée

d'un Collège comprenant le Président, le Ministre des Affaires Etrangères de l'Union et 13 commissaires européens choisis selon un système de rotation, dans des conditions d'égalité entre les Etats membres. Ce Collège aurait été complété par des Commissaires sans droit de vote provenant des autres Etats membres.

Cette formule confirmait la perspective d'une réduction de la Commission dont le principe avait été établi à Nice. Aux termes du Protocole sur l'élargissement, annexé au Traité de Nice le nombre de membres de la Commission devait en effet être inférieur à celui des Etats membres lorsque l'Union compterait 27 Etats membres.

Pour la Belgique, la réduction de la taille de la Commission s'avérait essentielle dans une Union élargie.

La Commission est au centre de la méthode communautaire qui a fait le succès de l'intégration européenne. Pour préserver cette méthode, la Commission doit être forte et efficace.

Or, une Commission de 25, 27 ou davantage de membres change de nature. La Commission, dont la force réside dans la collégialité, risque de se transformer progressivement en assemblée délibérante et de perdre en efficacité.

Une composition fondée sur le principe « à chaque Etat membre son commissaire » apparaît en outre comme un organe intergouvernemental. Or, la Commission n'est pas le lieu de la défense des intérêts nationaux mais l'institution chargée de l'intérêt général. La réduction du nombre des commissaires s'inscrit donc dans la logique même de cette institution.

La Belgique soutint, pour toutes ces raisons, la proposition de la Convention en tant que formule transitoire.

Celle-ci ne résista toutefois pas aux contestations formulées dans le cadre de la CIG. Certains Etats membres estimaient en effet que la présence d'un ressortissant de chaque Etat membre au sein de la Commission constituait une garantie nécessaire à la prise en compte des différents intérêts nationaux et un facteur important pour leur opinion publique nationale. Une majorité importante de petits et moyens Etats membres – à l'exception du Benelux – et des pays adhérents s'opposèrent ainsi à la formule de la Convention et demandèrent de maintenir le principe d'une Commission composée d'un national de chaque Etat membre.

Aux termes du compromis final dégagé lors du Conseil européen du 18 juin 2004, le passage automatique à une Commission réduite fut retenu mais reporté à 2014.

Durant une période transitoire (jusqu'en 2014), la Commission sera ainsi composée d'un national de chaque Etat

membre. Elle fera ensuite place, sauf décision contraire prise à l'unanimité, à une Commission réduite composée, selon un système de rotation égalitaire, d'un nombre de membres correspondant au 2/3 du nombre des Etats membres.

Aux termes d'une déclaration annexée au Traité, la CIG considère que lorsque la Commission ne comportera plus un national de chaque Etat membre, celle-ci devra prendre les mesures nécessaires pour garantir la prise en compte de la réalité de tous les Etats membres.

L'article I-26 prévoit par ailleurs que le Ministre des Affaires Etrangères de l'Union sera Vice-Président de la Commission et membre à part entière du Collège. Il devra à ce titre démissionner de ses fonctions de commissaire en cas de censure de la Commission par le Parlement européen.

Le Président de la Commission européenne (article I-27)

La Constitution prévoit que le Président de la Commission européenne est élu par le Parlement européen (à la majorité simple de ses membres) sur la base d'une proposition présentée par le Conseil européen (statuant à la majorité qualifiée) qui doit tenir compte du résultat des élections européennes.

Une déclaration qui a pour origine une proposition du Benelux prévoit par ailleurs que des consultations devront avoir lieu entre le Parlement européen et le Conseil européen avant la désignation d'un candidat par ce dernier.

Même si le Parlement européen ne pourra – comme actuellement – qu'accepter ou refuser le candidat présenté par le Conseil européen sans porter son choix sur un candidat alternatif, le Traité constitutionnel innove en obligeant le Conseil européen à tenir compte du résultat des élections européennes. La désignation du Président de la Commission européenne pourrait prendre ainsi un caractère plus politique surtout si les partis politiques européens parviennent à présenter en temps utile leurs candidats à la fonction de président de la Commission.

Le Traité Constitutionnel n'a pas retenu la proposition formulée par la Convention qui voulait que le Président de la Commission puisse choisir les commissaires européens sur la base d'une liste de trois personnes présentées par chaque Etat membre.

La procédure de désignation des membres de la Commission (sauf celle du Ministre des Affaires Etrangères de l'Union) ne sera pas modifiée par rapport à la procédure actuelle définie dans l'article 214 TCE.

Le Conseil, d'un commun accord avec le Président de la Commission, adoptera à la majorité qualifiée la liste des per-

sonnalités qu'il propose de nommer. Le choix de celles-ci s'effectuera sur la base des suggestions des Etats membres. Le Président et les membres de la Commission (y compris le Ministre des Affaires Etrangères de l'Union) seront soumis en tant que Collège à un vote du Parlement européen. Sur la base de cette approbation, la Commission sera nommée par le Conseil européen statuant à la majorité qualifiée.

Le Traité constitutionnel précise en revanche les critères auxquels devront répondre les candidats. Ceux-ci devront être choisis en raison de leur compétence générale et de leur engagement européen. Ils devront lorsque la Commission sera réduite refléter de manière satisfaisante l'éventail démographique et géographique de l'ensemble des Etats membres.

Le paragraphe 3 définit les pouvoirs du Président de la Commission. Ses pouvoirs sont renforcés dans la procédure de démission des commissaires. Un commissaire européen sera en effet tenu de démissionner si le Président le lui demande sans que cette décision doive faire l'objet d'une approbation par le Collège comme le prévoit actuellement l'article 217 TCE.

Le Ministre des Affaires Etrangères de l'Union (article I-28)

La création de cette nouvelle figure institutionnelle constitue une des principales innovations de la Constitution.

Actuellement la responsabilité de l'action extérieure de l'Union est partagée entre le Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité, le Commissaire chargé des relations extérieures et la Présidence en exercice qui préside le Conseil Affaires Générales et Relations Extérieures et assure la représentation de l'Union dans le cadre de la PESC.

Quelle que soit l'entente personnelle entre les titulaires de ces fonctions, cette situation est insatisfaisante au regard des exigences de cohérence et d'efficacité.

Le Traité constitutionnel, sur la base de la proposition de la Convention, établit un Ministre des Affaires Etrangères de l'Union qui cumulera ces différentes fonctions

- le Ministre conduira la politique étrangère et de sécurité ainsi que la politique de sécurité et de défense en tant que mandataire du Conseil des Ministres,
- il sera, en tant que Vice-Président de la Commission, chargé des responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures dont il assurera la cohérence,
- il présidera le Conseil Affaires Etrangères et représentera l'Union pour la PESC.

Les fonctions administratives du Secrétaire Général du Conseil qui étaient, selon le Traité actuel, également exercées par le Haut Représentant pour la PESC seront désormais exercées par un Secrétaire Général à part entière.

La double fonction du Ministre des Affaires Etrangères de l'Union (mandataire du Conseil pour la PESC, commissaire en charge des Relations Extérieures) se traduit dans la procédure qui régit sa désignation.

Le Ministre est choisi par le Conseil européen avec l'accord du Président de la Commission. Le Conseil européen peut aussi le démettre, moyennant accord du Président de la Commission.

Le Ministre est cependant également membre à part entière de la Commission et est, à ce titre, soumis collectivement avec ses autres collègues au vote d'investiture du Parlement européen et devrait cesser ses fonctions de commissaire si ce dernier devait voter une motion de censure à l'égard de la Commission.

Dans le cadre de la CIG, certains Etats membres ont tenté de modifier l'équilibre établi par la Convention en renforçant le rôle du Ministre en tant que mandataire du Conseil au détriment de ses fonctions de commissaire. Des propositions ont ainsi été formulées pour que le Ministre ne soit, en tant que commissaire, pas soumis aux règles internes de la Commission et en particulier à la collégialité ou pour subordonner l'ensemble des relations extérieures de l'Union à la politique étrangère et de sécurité qui reste de la responsabilité ultime du Conseil.

Ces propositions auxquelles la Belgique s'est, avec d'autres opposée, n'ont pas abouti. Le texte de la Constitution, malgré certaines modifications rédactionnelles, préserve l'équilibre institutionnel qu'avait assuré la Convention.

Le Protocole annexé au Traité sur les dispositions transitoires relatives aux institutions et organes de l'Union prévoit que le Ministre des Affaires Etrangères de l'Union pourra être désigné dès l'entrée en vigueur de la Constitution. Au moment de la désignation du Ministre des Affaires Etrangères de l'Union, le mandat du commissaire ayant la même nationalité que le Ministre prendra fin.

La Cour de justice de l'Union européenne (article I-29)

L'article I-29 indique que la Cour de justice de l'Union européenne comprend, la Cour de justice, le Tribunal (nouvelle dénomination pour le Tribunal de 1^{ère} instance) et des tribunaux spécialisés.

La procédure de désignation des juges a été modifiée avec la création à l'article III-357 d'un comité indépendant chargé

de donner un avis aux Etats membres sur la qualité des candidats. Les compétences de la Cour ont aussi été élargies (voir articles III-353 et suivants).

La Banque centrale européenne (article I-30)

La Constitution innove en conférant à la Banque centrale européenne le statut d'institution de l' Union (paragraphe 3).

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 dont la monnaie est l'euro, qui constituent l'Eurosystème, conduisent la politique monétaire de l'Union.

L'article I-30 reprend, en les clarifiant, des règles sur le rôle et le fonctionnement de la Banque centrale qui figuraient déjà dans les articles 105 et suivants du traité instituant la Communauté européenne.

La Cour des comptes (article I-31)

L'article I-31 confirme que la Cour des comptes est une institution de l'Union (même si elle n'est pas citée dans le cadre institutionnel commun défini à l'article I-19).

La Cour des comptes assure le contrôle des comptes de l'Union.

Elle examine les comptes de la totalité des recettes et des dépenses et s'assure de la bonne gestion financière.

Elle est composée d'un représentant de chaque Etat membre. Ses membres exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de l'Union.

Ces différentes règles ont été reprises, sans modifications, des articles 246 à 248 du Traité instituant la Communauté européenne.

Les organes consultatifs de l'Union (article I-32)

L'article I-32 couvre les organes consultatifs de l'Union que sont le Comité des Régions et le Comité économique et social.

La proposition de la Belgique de doter le Comité des Régions d'un statut d'institution de l'Union n'a pas été retenue. Le Comité des Régions acquiert toutefois un droit de recours devant la Cour de justice lorsqu'il s'agit de préserver ses prérogatives (article III-365) ou de veiller au respect du principe de subsidiarité dans les actes législatifs pour lesquels il doit être consulté (article 7 du Protocole sur l'application du principe de subsidiarité).

Les quelques autres modifications apportées au texte actuel ont trait à

- l'ordre dans lequel les deux organes consultatifs sont mentionnés. Le Comité des Régions, composé d'élus, est désormais mentionné en premier lieu,
- une formulation plus synthétique de la composition du Comité économique et social qui doit comprendre des représentants des organisations des employeurs, des salariés et d'autres acteurs représentatifs de la société civile. Le texte supprime en revanche les références à des professions particulières qui figuraient dans l'article 257 TCE actuel,
- l'inscription d'une révision à intervalles réguliers de la nature de la composition de ces deux organes consultatifs afin d'accompagner l'évolution économique, sociale et démographique de l'Union.

4.2.5. L'exercice des compétences de l'Union

Les actes juridiques de l'Union (article I-33)

Les révisions successives des traités ont abouti à une prolifération des instruments d'action de l'Union. Aux instruments initiaux qui comprenaient les règlements, les directives, les décisions et les recommandations se sont ajoutés, au fil du temps d'autres instruments comme les orientations générales, les lignes directrices, les décisions-cadre, les actions communes, les stratégies communes, les programmes-cadre, les programmes d'action.

Pour mettre fin à la confusion qu'une telle prolifération engendrait, il convenait de réduire le nombre d'instruments et d'en expliciter clairement la portée.

Le Traité constitutionnel procède ainsi à une refonte complète des instruments juridiques de l'Union. Il introduit dans le même temps une hiérarchie des normes qui avait été refusée lors de précédentes conférences intergouvernementales.

La Constitution ramène à six le nombre d'instruments juridiques de l'Union et introduit une nette distinction entre ceux qui relèvent du domaine législatif, la loi et la loi-cadre européenne et les autres, le règlement, la décision, la recommandation et l'avis.

La dénomination des instruments est modernisée et adaptée.

Le terme « loi européenne » remplace le terme « règlement » pour désigner les actes législatifs directement applicables dans tous leurs éléments.

Le terme « loi-cadre européenne » remplace le terme « directive » pour désigner les actes législatifs qui doivent être transposés en droit interne.

La Constitution introduit en outre le concept de « règlement » (à ne pas confondre avec les règlements au sens actuel du traité qui sont désormais intitulés lois européennes) pour désigner des actes non législatifs de portée générale pour la mise en œuvre des actes législatifs et de certaines dispositions de la Constitution. Ce faisant, la Constitution établit une hiérarchie des normes similaire à celle qui existe en droit interne belge entre les lois et les arrêtés royaux.

Ces règlements peuvent être soit directement applicables, soit nécessiter une transposition par les Etats membres.

Les actes législatifs (article I-34)

L'article I-34 décrit les éléments essentiels de la procédure législative ordinaire dont les règles précises sont définies à l'article III-396.

Cette procédure législative ordinaire, désignée dans le traité actuel par les termes procédure de codécision, place sur pied d'égalité les deux branches de l'autorité législative, à savoir le Conseil des Ministres et le Parlement européen. Si ces deux institutions ne parviennent pas à un accord, l'acte législatif n'est pas adopté.

La Constitution consacre cette procédure de codécision comme « procédure législative ordinaire ». Cette dénomination se justifie pleinement dès lors que son champ d'application est désormais étendu à près de 80 domaines (au lieu de 37).

Le second paragraphe vise les procédures législatives spéciales dans lesquelles la procédure de codécision ne s'applique pas. Dans le cadre de ces procédures spéciales applicables à des cas spécifiques prévus par la Constitution, les deux institutions participent à l'adoption des actes législatifs sans être sur pied d'égalité (lorsque le Parlement européen n'est par exemple que consulté).

Les actes législatifs sont en principe adoptés sur la base d'une proposition de la Commission. Dans certains cas spécifiques prévus par la Constitution, l'initiative peut toutefois venir d'autres instances comme un groupe d'Etats membres ⁽¹⁾, le Parlement européen, la Banque centrale européenne, la Cour de justice ou la Banque européenne d'investissement. Cette particularité est visée à l'alinéa 3.

Les actes non législatifs (article I-35)

La Constitution prévoit trois types d'actes non législatifs

- les règlements qui sont des actes de portée générale,
- les décisions qui n'ont pas de portée générale mais qui sont obligatoires dans tous leurs éléments,
- les recommandations.

Les actes non législatifs sont en principe adoptés par les institutions qui exercent le pouvoir exécutif au sein de l'Union c'est-à-dire, selon les matières, le Conseil (par exemple pour les décisions PESC) et la Commission. Certaines décisions sont toutefois, dans des cas spécifiques prévus par la Constitution, adoptés par le Conseil européen ⁽²⁾ ou la Banque Centrale européenne ⁽³⁾.

Les règlements européens délégués (article I-36)

La Constitution introduit une nouvelle catégorie d'actes juridiques; les règlements européens délégués. Les lois et les lois-cadre européennes pourront en effet déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des règlements européens délégués qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels des actes législatifs.

Une telle délégation pourrait, à titre d'exemple, être prévue par le législateur pour élaborer des normes plus techniques.

La procédure de délégation est strictement encadrée. La loi ou la loi-cadre européenne doit délimiter les objectifs, le contenu, la portée et la durée de la délégation de pouvoir.

L'autorité législative (Conseil et Parlement) peut, dans la loi d'habilitation, prévoir des moyens de contrôle supplémentaires. Ces moyens peuvent consister :

- dans la possibilité pour le Parlement européen ou le Conseil de révoquer la délégation auquel cas l'autorité législative recouvre l'intégralité de son pouvoir législatif (mécanisme dit de « call back 7 en anglais),
- l'introduction d'un délai entre l'adoption du règlement délégué et son entrée en vigueur : le règlement délégué ne pouvant entrer en vigueur qu'à défaut d'objection du Conseil ou du Parlement dans ce délai.

(1) Une proposition législative peut ainsi être déposée par un quart des Etats membres dans le cadre de la coopération judiciaire pénale ou de la coopération policière.

(2) Lorsqu'il fixe les modalités d'organisation de la présidence des formations du Conseil par exemple (article I-24, alinéa 7).

(3) Voir article III- 190.

Les actes d'exécution (article I-37)

L'article I-37 rappelle d'abord la règle de base selon laquelle les actes de l'Union sont mis en œuvre en premier lieu par les Etats membres. Ce n'est qu'à titre subsidiaire et lorsque des conditions d'application uniformes sont nécessaires que les actes de l'Union peuvent confier à la Commission en règle générale ou au Conseil dans des cas particuliers et dans le cadre de la PESC, le pouvoir d'adopter des actes d'exécution.

Les actes d'exécution recouvrent ce qu'on appelle dans le jargon communautaire la « comitologie » c'est-à-dire le pouvoir dont dispose la Commission de mettre en œuvre ou d'exécuter une législation européenne. Ce pouvoir s'exerce à travers des comités présidés par la Commission dans lesquels siègent des experts des Etats membres.

Durant les travaux de la Convention, la Belgique avait plaidé pour que l'ensemble du pouvoir d'exécution soit, sauf dans le cadre de la PESC, réservé à la Commission. Cette approche n'a toutefois pas été suivie. La possibilité de confier des pouvoirs d'exécution au Conseil reste toutefois exceptionnelle et doit avoir été prévue de manière spécifique dans la Constitution.

La Constitution introduit une modification importante dans la procédure d'adoption du cadre général relatif à l'exercice des compétences d'exécution de la Commission. Ce cadre général est actuellement fixé, sur la base de l'article 202 TCE, par une décision du Conseil. L'article I-37 prévoit désormais que ce cadre sera fixé par une loi européenne, c'est-à-dire conjointement par le Conseil et le Parlement européen. Les pouvoirs du Parlement européen en sont renforcés.

Principes communs aux actes juridiques de l'Union (article I-38)

Cette disposition précise que si la Constitution ne prévoit pas le type d'acte qui doit être adopté, les institutions de l'Union doivent le choisir dans le respect des procédures et du principe de proportionnalité qui veut que la forme de l'action de l'Union n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ses objectifs.

En d'autres termes, il y aura par exemple lieu de préférer le recours à une loi-cadre (directive) plutôt qu'à une loi si les objectifs visés par la législation ne nécessitent pas qu'elle soit directement applicable.

L'article I-38 établit également l'obligation de motiver tous les actes juridiques de l'Union.

Publication et entrée en vigueur (article I-39)

L'article I-39 énonce des règles classiques sur la publication et l'entrée en vigueur des actes juridiques de l'Union.

Les lois et les lois-cadre européennes de même que les règlements européens et les décisions européennes qui n'indiquent pas leurs destinataires doivent être publiés au Journal Officiel de l'Union.

Ces instruments entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le vingtième jour suivant leur publication.

4.2.6. Dispositions particulières

Les articles I-40 à I-43 visent des dispositions particulières applicables à la politique étrangère et de sécurité commune, à la politique de sécurité et de défense commune, à l'espace de liberté, de sécurité et de justice et à la clause de solidarité.

Ces articles de la partie I n'énoncent que les principes de bases de ces politiques qui sont plus amplement développées dans la partie III.

Dispositions particulières à la PESC (article I-40)

L'article I-40 énonce les fondements de la politique étrangère et de sécurité commune : la solidarité politique des Etats membres, l'identification des questions d'intérêt général, une convergence de l'action des Etats membres.

Il renforce les mesures de coordination entre Etats membres dans le cadre de la PESC. Ainsi dans les domaines où l'Union a adopté une décision de politique étrangère, chaque Etat membre est tenu de consulter ses partenaires au sein du Conseil avant d'entreprendre toute action ou de prendre toute initiative sur la scène internationale. Cette exigence va plus loin que les obligations actuelles de concertation visées à l'actuel article 11 TUE.

La Constitution confirme et renforce le rôle du Conseil européen en matière de politique étrangère. Le Conseil européen identifie les intérêts stratégiques de l'Union et fixe les objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune.

Le Conseil doit élaborer cette politique dans le cadre des orientations établies par le Conseil européen.

La PESC est exécutée par le Ministre des Affaires Etrangères et par les Etats membres en utilisant les moyens nationaux et ceux de l'Union.

Le Conseil européen et le Conseil adoptent des décisions européennes pour mettre en œuvre la PESC. Ces décisions

sont adoptées sur proposition du Ministre des Affaires Etrangères (avec ou sans le soutien de la Commission) ou sur initiative d'un Etat membre. Le droit d'initiative de la Commission – qui n'a jamais été utilisé – est remplacé par un droit d'initiative individuel du Ministre des Affaires Etrangères qui sera aussi Vice-Président de la Commission.

Le Traité Constitutionnel maintient l'unanimité comme règle de base pour l'adoption des décisions européennes dans le cadre de la PESC. Il n'étend le vote à la majorité qualifiée qu'au cas où le Conseil statue sur la base d'une proposition du Ministre des Affaires Etrangères de l'Union présentée à la suite d'une demande spécifique du Conseil européen (article III-300).

L'article I-40, § 7 comprend enfin une clause passerelle spécifique à la PESC qui permet, moyennant une décision unanime du Conseil européen, d'étendre le champ d'application de la majorité qualifiée sans avoir à engager une procédure de révision de la Constitution. Contrairement à la clause passerelle générale (article IV-444), les parlements nationaux ne peuvent s'opposer à la mise en œuvre de cette clause.

Dispositions particulières relatives à la politique de sécurité et de défense commune (article I-41)

La Constitution ouvre la voie au développement d'une véritable politique européenne de défense. Une telle évolution s'imposait. La politique étrangère de l'Union ne sera réellement crédible que si elle repose sur une politique de défense crédible.

La Constitution clarifie et étend d'abord le champ d'activité de l'Union en matière de défense. Les missions de l'Union européenne dans le cadre de la défense, « missions dites de « Petersberg » », sont actuellement définies par l'article 17 TUE: missions humanitaires et d'évacuation, missions de maintien de la paix, mise en place de force de combat pour la gestion des crises, y compris le rétablissement de la paix. La Constitution élargit ces missions en y incluant les missions de prévention des conflits et les opérations de stabilisation en fin de conflit (article III-309).

La Constitution comprend par ailleurs un engagement des Etats membres d'améliorer progressivement leurs capacités militaires.

Ce renforcement des capacités militaires de l'Union nécessite une meilleure coordination des programmes d'acquisitions militaires. La Constitution prévoit à cette fin la mise en place d'une Agence européenne dans le développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement, « l'Agence européenne de Défense ». Le Conseil a, en la matière, anticipé l'entrée en vigueur de la Constitution, en adoptant le 12 juillet 2004 une action commune portant création de l'Agence de défense (action commune 2004/551/PESC).

Pour tenir compte de la diversité des situations au sein de l'Union, l'article I-41 paragraphe 6 prévoit l'instauration d'une coopération structurée permanente entre les Etats qui le souhaitent et qui souscrivent aux engagements en matière de capacités militaires définis dans un Protocole annexé au Traité. Cette coopération structurée permanente est régie par les règles visées à l'article III-312 (voir commentaires des Protocoles en point 6)

L'introduction d'une clause de défense mutuelle similaire à celle qui figure dans le Traité de l'Atlantique Nord et dans le Traité UEO a été largement discutée au sein de la Convention. Certains Etats membres étaient favorables à l'insertion d'une telle clause qui témoigne de la solidarité qui doit unir les Etats membres de l'Union; d'autres s'y opposaient en revanche en raison de leur politique de neutralité ou parce qu'ils entendaient réserver la défense mutuelle à l'Otan. La Convention avait proposé dès lors une coopération plus étroite optionnelle entre les membres qui souhaitaient souscrire à un engagement de défense mutuelle. La CIG a toutefois écarté cette approche. L'article I-41, paragraphe 7, contient désormais une clause applicable à tous les Etats membres qui dispose qu'au cas où un Etat membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres Etats membres lui doivent aide et assistance, au lieu de « lui portent aide et assistance » dans la clause optionnelle de la Convention, par tous les moyens en leur pouvoir. Pour répondre aux préoccupations exprimées par certains partenaires, il est précisé que cette clause n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de défense de certains Etats membres et le rôle de l'Otan dans la défense collective et dans sa mise en œuvre est rappelé.

Dispositions particulières relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice (article I-42)

L'article I-42 énumère les moyens d'actions de l'Union pour mettre en œuvre un espace de liberté, de sécurité et de justice, à savoir

- l'adoption de lois ou de lois européennes visant, si nécessaire, à rapprocher les législations des Etats membres,
- le renforcement de la confiance mutuelle entre les autorités compétentes, en particulier sur la base de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires,
- la coopération opérationnelle entre les autorités compétentes.

L'espace de liberté et de sécurité et de justice est, sur base des traités actuels régis pour partie (asile, immigration, coopération judiciaire civile) par la méthode communautaire (1^{er} pilier) et pour partie par une méthode plus intergouvernementale (coopération policière et judiciaire pénale).

La Constitution a mis fin à cette division. L'ensemble de l'espace de liberté, de sécurité et de justice dont les dispositions sont regroupées dans la partie III sera désormais couvert par la méthode communautaire. Il s'agit d'une des avancées majeures de la Constitution européenne.

Le paragraphe 2 énonce cependant quelques règles dérogatoires très limitées qui s'appliqueront dans ce cadre

- alors que, dans la méthode communautaire, le droit d'initiative législative est réservé en principe à la Commission, les Etats membres garderont un droit d'initiative propre dans le domaine de la coopération policière et judiciaire pénale. Une proposition pourra ainsi être introduite sur initiative d'un quart des Etats membres (article III-260); actuellement les Etats membres ont un droit d'initiative individuel,
- les parlements nationaux seront associés aux mécanismes d'évaluation de la mise en œuvre des politiques de l'Union par les Etats membres ainsi qu'au contrôle politique des travaux d'Europol et à l'évaluation de ceux d'Eurojust.

Clause de solidarité (article I-43)

Outre la clause d'assistance en cas d'agression armée (article I-41, paragraphe 7), la Constitution prévoit en son article I-43 une clause de solidarité spécifique applicable en cas de menace ou d'attaque terroriste ainsi qu'en cas de catastrophe naturelle ou d'origine humaine. Ces clauses constituent une innovation importante qui témoigne de la solidarité qui unit les Etats de l'Union.

L'Union doit, en pareilles hypothèses, mobiliser tous les instruments à sa disposition, y compris les moyens militaires mis à disposition par les Etats membres pour porter assistance à l'Etat concerné qui le demande.

Les modalités de mises en œuvre de cette clause sont définies à l'article III-329.

Aux termes de la CIG, une déclaration a par ailleurs été annexée au Traité qui précise que cette clause ne porte pas atteinte au droit des Etats membres de choisir les moyens les plus appropriés pour s'acquitter de leur obligation de solidarité.

4.2.7. Les coopérations renforcées (article I-44)

Dans une Union élargie composée de 25 et bientôt davantage d'Etats membres où les différences de traditions et d'approches sont importantes, l'instrument de la coopération renforcée qui donne la possibilité à ceux qui veulent aller de l'avant de le faire dans le cadre de l'Union, sera essentiel.

Certaines avancées majeures enregistrées ces dernières années ont été possibles par la formation de groupes pionniers qui ont agi tantôt dans le cadre du Traité (mise en place de l'euro) tantôt en dehors de l'Union (abolition des contrôles aux frontières intérieures réalisée dans le cadre de Schengen qui n'a qu'ultérieurement été intégré dans le cadre de l'Union).

La Constitution maintient le caractère ouvert des coopérations renforcées qui doivent être ouvertes à tout Etat membre. La coopération renforcée reste un instrument de dernier ressort lorsque les objectifs ne peuvent être atteints dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble. Elle doit être autorisée par le Conseil qui statue à la majorité qualifiée sauf en matière PESC où, contrairement à la Convention, la CIG a décidé que l'unanimité continuerait à s'appliquer.

La Constitution a, pour le surplus, simplifié le mécanisme et assoupli les contraintes liées aux recours à des coopérations renforcées. Ces nouvelles modalités de mise en œuvre de la coopération renforcée sont définies aux articles III-416 à 423.

4.2.8. La vie démocratique de l'Union

Principe d'égalité démocratique (article I-45)

L'article I-45 énonce le principe d'égalité des citoyens européens. Ceux-ci doivent bénéficier d'une égale attention de la part des institutions.

Principe de la démocratie représentative (article I-46)

L'article I-46 établit les principes de la démocratie représentative sur lesquels se fonde le fonctionnement de l'Union.

Le Parlement européen représente directement les citoyens européens.

Le Conseil européen et le Conseil sont composés de membres eux-mêmes responsables devant leurs Parlements nationaux ou devant leurs citoyens.

L'article rappelle également le rôle des partis politiques européens dans la formation de la conscience politique européenne et l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union (reprise de l'article 191 TCE).

Principe de la démocratie participative (article I-47)

La Constitution aborde aussi la démocratie participative, c'est à dire l'association de la société civile à la prise de décision.

L'article I-47 prévoit ainsi un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile.

Il introduit surtout un droit d'initiative populaire. Il s'agit d'une innovation importante qui associe directement les citoyens au projet d'intégration européenne. Les citoyens européens pourront ainsi inviter la Commission à soumettre une proposition législative au Conseil et au Parlement européen. L'initiative devra provenir d'au moins un million de citoyens ressortissants d'un nombre significatif d'Etats membres. Une loi européenne devra fixer les procédures et conditions de présentation de cette initiative populaire.

Les partenaires sociaux et le dialogue social autonome (article I- 48)

La Constitution reconnaît également l'importance et la spécificité du dialogue avec les partenaires sociaux. Il consacre, suite à un amendement introduit dans la CIG et soutenu par la Belgique, le rôle du sommet social européen (institutions, employeurs, travailleurs) dont la réunion précède les réunions du Conseil européen de printemps.

Le médiateur européen (article I-49)

Une référence au médiateur européen figure également dans le Titre sur la vie démocratique de l'Union. L'article I-49 qui décrit de manière générale le rôle du médiateur européen est inspiré de l'actuel article 195 TCE.

Transparence des travaux des institutions, organes et organismes de l'Union (article I-50)

La Constitution établit le principe de transparence comme élément essentiel de la vie démocratique de l'Union européenne.

Le Parlement siège en public. Le Conseil devra le faire également lorsqu'il délibère et vote sur un projet d'acte législatif. En introduisant cette obligation, la Constitution contribue, conformément à un souhait exprimé par la Belgique, à mieux distinguer les fonctions législatives et exécutives du Conseil. L'ordre du jour de chaque réunion du Conseil devrait ainsi être clairement distingué en deux parties; l'une législative, l'autre exécutive.

La Constitution rappelle également le principe de l'accès des citoyens aux documents de l'Union qui figurait déjà dans l'article 255 TCE.

Cet accès est régi par une loi ordinaire qui en fixera les conditions et les limites.

Protection des données à caractère personnel (article I-51)

Toute personne à droit, en vertu de l'article I-51, à la protection des données personnelles le concernant. La même disposition figure également dans la Charte des droits fondamentaux (article II-68).

Les règles relatives à la protection des données à caractère personnel sont régies par une loi et une loi-cadre.

Statut des Eglises et organisations non confessionnelles (article I-52)

Aux termes des deux premiers paragraphes de l'article I-52, l'Union doit respecter le statut dont bénéficient les Eglises et les organisations non confessionnelles en vertu du droit national.

Cette règle qui figurait déjà dans une déclaration annexée au Traité d'Amsterdam est désormais insérée dans le Traité.

Le troisième paragraphe prévoit par ailleurs un dialogue transparent et régulier avec ces Eglises et organisations.

Si cette référence figurant déjà dans le projet de la Convention a finalement été maintenue contre l'avis du gouvernement belge, l'on notera en revanche que la référence à la tradition chrétienne voulue par d'aucuns dans le Préambule n'a pas été introduite.

4.2.9. Les finances de l'Union

Les principes budgétaires et financiers (article I-53)

L'article I-53 énonce des principes généraux qui régissent l'adoption du budget de l'Union

- prévision et inscription au budget des recettes et dépenses pour chaque exercice budgétaire,
- équilibre entre recettes et dépenses,
- autorisation des dépenses inscrites au budget pour la durée de l'exercice budgétaire annuel,
- nécessité d'une discipline budgétaire,
- exécution du budget selon le principe de bonne gestion financière,
- coopération entre l'Union et les Etats membres pour combattre la fraude au budget communautaire.

L'article renvoie, pour le surplus, à la partie III qui décrit la procédure budgétaire.

Les ressources propres de l'Union (article I-54)

Le paragraphe 1^{er} de l'article I-54 est repris de l'article 6 paragraphe 4 du Traité sur l'Union européenne; il dispose que l'Union se dote des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et pour mener à bien ses politiques.

Le paragraphe 2 reprend le principe déjà établi à l'article 269 TCE; le budget de l'Union est intégralement financé par des ressources propres, sans préjudice des autres recettes.

Le paragraphe 3 fixe la procédure d'adoption des dispositions applicables aux ressources propres de l'Union (y compris leur plafond actuellement fixé à 1,27 % du PNB). Cette procédure reste très proche de la procédure actuelle. Les ressources propres seront définies par une loi du Conseil (au lieu d'une décision du Conseil) statuant à l'unanimité après consultation du Parlement européen. Cette loi n'entrera en vigueur qu'après son approbation par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

La Belgique a plaidé au sein de la Convention pour que cette procédure lourde, en particulier dans le contexte d'une Union élargie, soit simplifiée. Elle avait ainsi proposé que les ressources propres puissent être définies par une loi « organique » qui aurait été adoptée à une majorité qualifiée renforcée mais sans requérir l'unanimité et de remplacer l'approbation nationale par une approbation par le Parlement européen.

La Belgique avait également plaidé pour l'introduction d'un véritable système de ressources propres ouvrant la voie à une fiscalité communautaire. Cette fiscalité n'aurait pas alourdi la charge fiscale globale mais serait venue en lieu et place de contributions au budget de l'Union financées par le budget des Etats membres. Une telle alternative aurait pu faciliter les négociations sur le cadre financier de l'Union qui, de manière récurrente, opposent les pays dits contributeurs et les pays dits bénéficiaires. Cette proposition n'a toutefois pas abouti. Certains refusèrent toute évolution conduisant à la possibilité d'un impôt communautaire tandis que d'autres estimaient que la question pouvait être réglée dans le droit dérivé. L'article I-54 se contente d'indiquer à cet égard qu'il est possible dans le cadre de la loi sur les ressources propres d'établir de nouvelles catégories de ressources ou d'abroger des ressources existantes.

La Convention avait proposé que les « modalités » des ressources propres puissent être fixées par une loi ordinaire (majorité qualifiée et codécision du Parlement européen). Cette avancée n'a toutefois pas résisté à la CIG. La notion de « modalités » des ressources propres était trop ambiguë pour certains Etats membres.

Au terme du compromis final, la procédure particulière prévue pour l'adoption des modalités des ressources propres

a ainsi été supprimée. La Constitution prévoit cependant que les mesures d'exécution du système de ressources propres peuvent être fixées par une loi européenne mais uniquement si la loi de base (adoptée à l'unanimité) le prévoit.

Le cadre financier pluriannuel (article I-55)

Le cadre financier pluriannuel fixe les grandes lignes des dépenses de l'Union dans le cadre du plafond fixé pour les ressources propres. Il arrête également des montants maximaux par rubriques qui couvrent les grandes catégories de dépenses (agricoles, fonds structurels, autres politiques internes, politiques externes, ...). Ce cadre est actuellement fixé par le Conseil européen avant de faire l'objet d'un accord interinstitutionnel entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission. La Constitution prévoit qu'il sera désormais fixé par une loi européenne du Conseil après approbation du Parlement européen.

La Convention avait prévu que le cadre financier pluriannuel qui suivrait l'entrée en vigueur de la Constitution (cadre financier 2007-2013) serait encore adopté par le Conseil à l'unanimité mais que les cadres financiers ultérieurs seraient arrêtés à la majorité qualifiée.

Dans le contexte difficile du début des négociations du cadre financier 2007-2013, un passage à la majorité qualifiée ne pouvait toutefois être envisagé par certains Etats sans que certaines garanties ne soient apportées.

Le Traité constitutionnel maintient en définitive l'unanimité sans limite dans le temps. Une clause passerelle prévoit toutefois que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, pourra autoriser le Conseil à statuer à la majorité qualifiée pour l'adoption du cadre financier pluriannuel.

Le budget de l'Union (article I-56)

Cette disposition se limite à renvoyer à la procédure budgétaire décrite à l'article III-404.

4.2.10. L'Union et son environnement proche (article I-57)

L'article I-57 introduit dans la Constitution un concept nouveau qui tend à privilégier les relations de l'Union avec les pays voisins faisant partie de son environnement proche.

Ce concept apparaît comme une alternative à l'adhésion qui pourrait être proposée à des pays qui ne souhaitent pas rejoindre l'Union ou dont la candidature n'aurait pas été jugée recevable.

Des accords spécifiques pourront être conclus avec ces pays.

4.2.11. L'appartenance à l'Union

Critères d'éligibilité et procédure d'adhésion à l'Union (article I-58)

Le paragraphe 1^{er} rappelle un principe figurant déjà à l'article I-1 de la Constitution selon lequel l'Union est ouverte à tous les Etats européens qui respectent ses valeurs et s'engagent à les promouvoir en commun.

Le paragraphe 2 précise la procédure d'adhésion. Elle n'introduit pas de modification substantielle par rapport à l'actuel article 49 TUE. L'adhésion d'un pays candidat est décidée par le Conseil après approbation du Parlement européen. Le traité d'adhésion doit être ratifié par l'Etat candidat et par tous les Etats membres.

Il innove cependant en prévoyant que le Parlement européen et les parlements nationaux doivent être informés de toute demande d'adhésion.

La suspension de certains droits résultant de l'appartenance à l'Union (article I-59)

L'article I-59 reprend intégralement l'article 7 du Traité sur l'Union européenne qui avait été introduit par le Traité d'Amsterdam et complété par le Traité de Nice.

Le Conseil des Ministres, sur initiative d'un tiers des Etats membres ou sur proposition de la Commission, peut constater à une majorité de 4/5 de ses membres après approbation du Parlement européen qu'il existe un risque clair de violation par un Etat membre des valeurs de l'Union. Il peut, le cas échéant, lui adresser des recommandations.

Le Conseil européen, sur initiative d'un tiers des Etats membres ou sur proposition de la Commission peut aussi constater qu'il y a une violation grave et persistante des valeurs de l'Union par un Etat membre. Il doit le cas échéant statuer à l'unanimité (sans participation au vote de l'Etat concerné) après approbation du Parlement européen. Dès lors que le Conseil européen a constaté cette violation, le Conseil des Ministres peut à la majorité qualifiée décider de suspendre certains droits de l'Etat concerné, y compris son droit de vote au Conseil.

Il faut relever que les valeurs dont le non-respect peut conduire à une suspension des droits sont celles visées à l'article I-2; le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'Etat de droit, le respect des droits de l'homme.

Le retrait volontaire de l'Union (article I-60)

La Constitution innove en prévoyant un droit de retrait volontaire de l'Union.

Cette clause entend souligner que la participation à l'Union se fonde sur un choix volontaire et non sur la contrainte.

L'introduction d'une telle clause a le mérite de placer les Etats membres devant leurs responsabilités dans l'hypothèse où une évolution ultérieure de l'Union serait refusée dans le cadre de référendums.

La Belgique a, dans le cadre de la Convention, proposé de renforcer cette clause en la liant à la procédure de révision des Traités. Selon cette proposition belge, une révision ultérieure de la partie III de la Constitution aurait pu entrer en vigueur dès que par exemple 5/6 des Etats l'aurait ratifiée. Les Etats qui n'auraient pas ratifié auraient alors eu le choix soit d'accepter le traité révisé soit de se retirer de l'Union. Cette proposition ne fut toutefois pas retenue.

L'article I-60 prévoit l'ouverture de négociation et la conclusion d'un accord entre l'Union et l'Etat qui se retire. Le retrait d'un Etat membre de l'Union engendrerait en effet des conséquences juridiques importantes qu'il convient de régler tant pour l'Etat qui se retire que pour les autres Etats membres. Cet accord doit être conclu au nom de l'Union par le Conseil statuant à la majorité qualifiée, après approbation du Parlement européen. Pour que la négociation ne soit pas artificiellement prolongée par l'une ou l'autre partie, un délai de deux ans est fixé au terme duquel le retrait intervient de plein droit.

4.3. Partie II : La Charte des droits fondamentaux de l'Union

La Charte des droits fondamentaux avait été élaborée par une précédente Convention qui avait réuni des représentants de gouvernements, des parlements nationaux, du Parlement européen et de la Commission.

Le Parlement européen, le Conseil et la Commission avaient solennellement proclamé la Charte, le 8 décembre 2000. La Charte restait toutefois une déclaration politique qui ne faisait pas partie des Traités de l'Union et qui n'avait pas de force juridique directement contraignante.

L'intégration de la Charte dans la partie II de la Constitution constitue une percée importante pour la protection des droits fondamentaux au sein de l'Union.

Cette percée était loin d'être acquise au début des travaux de la Convention. Certains gouvernements et en particulier le gouvernement britannique avait en effet toujours refusé de donner à ce texte un caractère juridique.

La méthode de la Convention a permis de lever ces réserves grâce à la pression exercée par une très large majo-

rité de conventionnels en faveur d'une intégration dans la Constitution.

Les institutions, organes et agences de l'Union seront ainsi tenus de respecter les droits inscrits dans la Charte en vertu du Traité constitutionnel. Les mêmes obligations sont imposées aux Etats membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. La Cour de justice pourra veiller au respect de la Charte. La Charte ne s'applique en revanche pas en dehors du champ d'action de l'Union.

Le contenu des droits proclamés dans la Charte n'a pas été modifié par rapport au texte élaboré par la précédente Convention.

Ce contenu est plus large que celui de la Convention européenne des droits de l'homme. En effet alors que cette dernière se limite aux droits civils et politiques, la Charte des droits fondamentaux couvre également d'autres droits et principes comme les droits sociaux des travailleurs, la protection de la santé, la protection de l'environnement, la protection des données personnelles ou les droits de l'enfant, des personnes handicapées et des personnes âgées.

Si le contenu des droits et principes formulés par la Charte n'a pas été modifié, le Traité constitutionnel, suivant en cela la recommandation de la Convention, a précisé certaines clauses générales qui y figuraient. Ces précisions – qui conditionnaient l'accord de certains Etats membres à une intégration de la Charte – sont les suivantes :

- la Charte s'applique dans les limites des compétences de l'Union (article II-111, paragraphe 1) et elle n'a pas pour effet d'étendre le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences que lui confère celui-ci (article II-111, paragraphe 2). Cette précision ne fait qu'expliquer un principe qui n'a jamais été contesté.
- Dès lors que la Charte reconnaît des droits résultant de traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, ces droits doivent être interprétés en harmonie avec ces traditions communes (article II-112, paragraphe 4). Cette précision est conforme à la jurisprudence de la Cour de justice développée sur la base de l'actuel article 6 TUE.
- Les dispositions de la Charte qui contiennent des principes peuvent être mises en œuvre par des actes législatifs et exécutifs de l'Union et par des actes des Etats membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. Leur invocation devant le juge n'est admise que pour l'interprétation et le contrôle de tels actes (article II-112, paragraphe, 5).

Cette disposition a été insérée pour rassurer les Etats qui craignaient de voir invoquer devant les tribunaux certains droits qui ne sont pas des droits subjectifs immédiats mais

des droits qui énoncent des principes que doivent respecter les autorités publiques (droit au logement par exemple). Ces principes ne sont pas pour autant dépourvus de valeur juridique. Ils devront être pris en compte par les juridictions nationales et communautaires lorsque celles-ci interpréteront et contrôleront les actes législatifs et exécutifs de l'Union ou les actes des Etats membres qui mettent en œuvre le droit de l'Union.

- Les législations et pratiques nationales doivent être dûment prises en compte comme précisé dans la Charte (article II-112, paragraphe 6). Cette disposition est redondante puisqu'elle se réfère aux dispositions de la Charte qui visent déjà les législations nationales.

Si la partie II du projet de Constitution ne fut plus discutée lors de la CIG, la question du statut juridique des explications relatives à la Charte fut en revanche soulevée.

Ces explications avaient été élaborées par le Præsidium de la Convention sur la Charte des droits fondamentaux comme un instrument destiné à en éclairer l'interprétation.

Elles contiennent ainsi pour chaque droit énoncé un commentaire citant notamment les différentes sources juridiques qui fonde ce droit (Convention européenne des droits de l'homme, Charte sociale européenne...) ainsi que la jurisprudence existante à la matière.

Ces explications furent complétées par le Præsidium de la Convention sur l'avenir de l'Europe compte tenu des adaptations apportées au texte et de l'évolution du droit de l'Union.

La Convention y fit référence aux explications dans le Préambule qui précède la partie II de la Constitution. Ce préambule précise ainsi que la Charte sera interprétée par les juridictions de l'Union et des Etats membres en les prenant dûment en considération.

Lors de la CIG, le Royaume Uni demanda toutefois que ces explications acquièrent un statut juridiquement contraignant ce à quoi certains Etats membres dont la Belgique se sont opposés.

Au terme du compromis final, la référence aux explications qui figure dans le préambule de la Charte a été insérée dans le corps même du texte à l'article II-112, paragraphe 7. Une déclaration de la CIG prend en outre note de ces explications qui ont été reproduites dans l'Acte final.

L'on relèvera toutefois que le texte même de ces explications souligne, dans son introduction, qu'elles n'ont pas en soi de valeur juridique.

4.4. *Partie III : Les politiques et le fonctionnement de l'Union*

4.4.1 *Clauses générales*

Le Titre I de la partie III de la Constitution (articles III-115 à 122) introduit des clauses d'application générale applicables aux politiques de l'Union. Il y a lieu de noter que ces clauses s'appliquent désormais, vu la fusion des traités, à l'ensemble de ces politiques, y compris à la politique étrangère et de sécurité commune et la coopération policière et judiciaire pénale.

Parmi ces clauses, on notera de manière particulière :

- une clause de cohérence générale (article III-115) qui, se fondant sur une proposition de la Belgique au sein de la Convention, introduit le principe selon lequel l'Union doit veiller à la cohérence entre ses différentes politiques et actions,
- une clause sociale horizontale (article III-117) aux termes de laquelle l'Union doit dans l'ensemble de ces politiques prendre en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau élevé d'emploi, 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. Cette clause sociale horizontale, qui a été introduite dans le cadre de la CIG, est également basée sur une proposition de la Belgique,
- une clause spécifique aux services d'intérêt général (article III-122). Cette clause fait suite à une demande de la Belgique et d'autres partenaires qui souhaitaient consolider et renforcer la référence aux services d'intérêt général qui figurait précédemment à l'article 16 du Traité instituant la Communauté européenne. L'article III-122 prévoit que la loi européenne établira les principes et fixera les conditions permettant aux services d'intérêt général d'accomplir leurs missions spécifiques. La loi européenne ne pourra porter atteinte à la compétence des Etats membres de faire exécuter et de financer ces services dans le respect de la Constitution.

4.4.2. *Non-discrimination et citoyenneté*

Les articles III-123 à 129 reprennent les dispositions relatives au principe de non-discrimination et aux droits des citoyens européens (droit de vote aux élections européennes et municipales, protection diplomatique et consulaire, droit d'écrire aux institutions dans une des langues officielles de l'Union, ...).

Par rapport aux textes actuels, il convient de noter les innovations suivantes :

- Une modification a été apportée à l'article III-124 relative aux mesures visant à combattre la discrimination. Certains Etats membres, dont la Belgique, ont plaidé pour que ces mesures puissent dorénavant être adoptées à la majorité qualifiée. Cette exigence a toutefois suscité de vives résistances.

Le texte adopté maintient en définitive le principe de l'unanimité. Le Parlement européen devra toutefois donner son approbation alors qu'il n'est actuellement que consulté.

Les mesures d'encouragement notamment financier pourront définir des principes de base et seront adoptées par une loi ordinaire c'est-à-dire à la majorité qualifiée et avec codécision du Parlement européen.

- En ce qui concerne les droits attachés à la citoyenneté européenne
 - L'article III-125 étend la compétence de l'Union aux domaines liés à la libre circulation des personnes qui avaient été exclus par le Traité de Nice, à savoir les mesures concernant les passeports, les cartes d'identité, les titres de séjour et autres documents assimilés. Le Conseil statue à l'unanimité après consultation du Parlement européen.
 - Une nouvelle base juridique est établie à l'article III-127 qui permettra au Conseil d'adopter des mesures visant à faciliter la protection consulaire et diplomatique des citoyens de l'Union dans les Etats tiers.

4.4.3. *Marché intérieur*

Les articles III-130 à 176 reprennent les règles de fonctionnement du marché intérieur qui figuraient dans le Traité instituant la Communauté européenne.

Des modifications y furent apportées en particulier en ce qui concerne le processus de décision.

- L'article III-136 introduit le principe de vote à la majorité qualifiée et de la codécision du Parlement européen dans le domaine de la sécurité sociale des travailleurs migrants. Il s'agit d'une avancée par rapport au Traité de Nice même si le texte, contrairement au projet de la Convention, prévoit une clause de sauvegarde. Lorsqu'un Etat membre estime qu'un projet de loi européenne porte atteinte aux aspects fondamentaux de son système de sécurité sociale, il peut en effet demander que la question soit renvoyée au Conseil européen. Dans un délai de 4 mois, le Conseil européen – qui se prononce au consensus – doit, soit renvoyer le projet au Conseil (qui peut décider à la majorité qualifiée), soit demander à la Commission de présenter une nouvelle proposition.

- L'article III-139 permet d'exclure certaines activités du champ d'application des règles relatives à la liberté d'établissement. Les règlements adoptés sur cette base pouvaient, en vertu du Traité instituant la Communauté européenne, être adoptés par le Conseil sans que le Parlement soit consulté. La procédure législative ordinaire (codécision du Parlement européen) s'appliquera désormais.
 - L'article III-141 introduit le vote à la majorité qualifiée pour l'adoption des lois-cadre européennes visant à faciliter l'accès aux activités non-salariées (reconnaissance des diplômes).
 - L'article III-144 introduit la codécision du Parlement européen pour l'adoption des législations étendant le principe de la liberté de prestations de services aux ressortissants de pays tiers.
 - L'article III-147 généralise la codécision (au lieu de l'avis) du Parlement européen pour la libéralisation des services.
 - L'article III-156 introduit également la procédure de codécision du Parlement européen pour les mesures relatives aux mouvements des capitaux à destination ou en provenance des pays tiers.
 - L'article III-157 est complété conformément au Traité d'adhésion. Il permet à la Hongrie et à l'Estonie de maintenir des restrictions aux mouvements des capitaux à destination ou en provenance d'Etats tiers dès lors qu'elles existaient au 31 décembre 1999.
 - Un nouveau paragraphe est inséré à l'article III-158 (ancien article 58 TCE). Il permet au Conseil, statuant à l'unanimité, d'adopter une décision disposant que des mesures fiscales restrictives prises à l'encontre d'un Etat tiers sont conformes à la Constitution pour autant qu'elles soient justifiées par l'un des objectifs de l'Union et compatibles avec le fonctionnement du marché intérieur.
 - Une nouvelle disposition est par ailleurs introduite à l'article III-160 en vue de donner une base juridique spécifique aux mesures de gels des avoirs décidés dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Ces mesures étaient jusqu'ici adoptées sur la base de l'actuel article 308 TCE (clause de flexibilité) qui est régi par l'unanimité et la consultation du Parlement européen. L'article III-160 prévoit désormais que ces mesures seront adoptées selon la procédure législative ordinaire c'est-à-dire à la majorité qualifiée et en codécision avec le Parlement. L'on notera toutefois que le texte a été modifié dans le cadre de la CIG. Le texte de la Convention prévoyait en effet que la même base juridique pouvait être utilisée dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée et du trafic des êtres humains.
 - La possibilité pour la Commission, sur habilitation du Conseil, d'adopter des règles d'exemption aux règles de concurrence et aux règles en matière d'aides d'Etat est explicitement reconnue respectivement dans l'article III-165 et III-168.
 - L'article III -167 sur la compatibilité des aides d'Etat présente deux nouveautés. Il est prévu que cinq ans après l'entrée en vigueur de la Constitution, le Conseil peut décider d'abroger la disposition sur la compatibilité des aides octroyées à l'économie des régions allemandes affectées par l'ancienne division du pays. Cette disposition est en effet obsolète et une déclaration à l'Acte final de la Constitution rappelle l'interprétation restrictive de la Cour sur la portée de cette disposition.
- La disposition sur la comptabilité éventuelle des aides régionales est complétée par une référence spécifique aux régions ultra-périphériques.
- L'article III-171 relatif à l'harmonisation fiscale fut parmi les plus discutés tant au sein de la Convention qu'au sein de la CIG. L'absence de normes minimales en matière fiscale conduit à une concurrence déloyale entre Etats membres. Pour mettre fin à cette situation, la Belgique a plaidé, avec d'autres, pour que les mesures fiscales puissent être adoptées à la majorité qualifiée. Cette proposition se heurta toutefois à de vives réserves de nombreux Etats membres qui ne permit aucun progrès. La Convention avait introduit une timide ouverture en prévoyant que lorsque le Conseil, statuant à l'unanimité, constatait que des mesures envisagées dans le domaine des impôts indirects ou de l'impôt des sociétés concernaient la coopération administrative, la lutte contre la fraude fiscale ou l'évasion fiscale, ces mesures pouvaient être adoptées selon la procédure législative ordinaire c'est-à-dire à la majorité qualifiée. Le passage à la majorité qualifiée dépendait ainsi, dans le projet de la Convention, d'une constatation qui devait être faite à l'unanimité. Cette ouverture qui faisait dépendre le recours à la majorité qualifiée d'une décision préalable à l'unanimité ne fut pas retenue. Le projet adopté par la CIG maintient, sans exception, le principe de l'unanimité en matière fiscale. En revanche, une proposition visant à imposer l'unanimité pour toute mesure ayant une incidence fiscale a pu être écartée.
 - L'article III-176 introduit par ailleurs une nouvelle base juridique pour l'adoption des mesures relatives à la protection des droits intellectuels. Les règlements en matière de propriété intellectuelle (brevets européens...) étaient jusqu'ici fondés sur l'article 308 TCE (clause de flexibilité) qui est régi par l'unanimité et ne prévoit que la consultation du Parlement européen. Ces mesures seront désormais adoptées par la procédure législative ordinaire (majorité qualifiée et codécision). Une exception est tou-

tefois introduite pour le régime linguistique des droits intellectuels européens qui restera régi par l'unanimité ce qui correspond au souci de la Belgique.

4.4.4. Politique économique et monétaire

Politique économique

Les dispositions sur les grandes orientations de politique économique (GOPE) et sur la procédure de déficits excessifs ont fait l'objet de modifications significatives.

S'agissant des GOPE, l'article III-179 attribue à la Commission le pouvoir d'adresser directement des avertissements aux Etats membres dont les politiques ne sont pas conformes aux GOPE ou risquent de compromettre le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire. Lorsque le Conseil est appelé à adresser des recommandations à un Etat membre à cause de sa politique économique, cet Etat est exclu de la participation au vote.

S'agissant de la procédure de déficit excessif, l'article III-184 introduit les modifications suivantes :

- lorsque la Commission considère qu'un déficit excessif existe ou risque de se produire, elle adresse un avis à l'Etat concerné alors qu'actuellement elle émet un avis à l'intention du Conseil,
- l'initiative de la Commission visant à constater l'existence d'un déficit excessif prend désormais la forme d'une proposition ce qui implique que le Conseil ne peut s'en écarter qu'à l'unanimité. En revanche, la Commission introduit une recommandation pour l'adoption des recommandations à adresser par le Conseil à l'Etat membre concerné. Le Conseil peut donc s'en écarter à la majorité qualifiée,
- l'exclusion de l'Etat membre concerné du droit de vote est étendue à la décision sur l'existence d'un déficit excessif. Elle ne vaut actuellement que pour les mesures qui suivent la constatation d'un tel déficit,
- une déclaration à l'acte final de la CIG est consacrée au Pacte de stabilité et de croissance. Les Etats membres y confirment leur engagement à l'égard du Pacte de stabilité, tout en se déclarant intéressés à des propositions de la Commission et à des contributions des Etats membres visant à en renforcer et à en clarifier la mise en œuvre.

Politique monétaire

La Constitution européenne étend les mesures pour lesquelles les pays de la zone euro peuvent décider seuls au sein du Conseil.

La section 4 comprend les dispositions propres aux Etats membres dont la monnaie est l'euro. Le Conseil peut ainsi décider, avec le seul vote des Etats membres de l'eurozone :

- des mesures pour renforcer la coordination et la surveillance de la discipline budgétaire de ces Etats (article III-194, paragraphe 1 a),
- des orientations de politique économique propres à ces Etats et des mesures pour en assurer la surveillance (article III-194 paragraphe 1 b),
- des positions communes sur les questions revêtant un intérêt particulier pour l'eurozone au sein des institutions et conférences financières internationales,
- des mesures assurant une représentation unifiée au sein desdites institutions et conférences.

La section 5 consacrée aux dispositions transitoires comprend – comme dans le Traité actuel – les dispositions qui ne sont pas applicables aux Etats membres qui ne font pas partie de la zone euro et pour lesquels leur droit de vote est suspendu. Par rapport au traité actuel, cette liste est étendue pour comprendre l'adoption des GOPE qui concernent l'Eurozone de façon générale (article III-197 paragraphe 2 a), l'adoption des positions communes sur les questions revêtant un intérêt particulier pour l'eurozone au sein des institutions et conférences financières internationales (article III-197, paragraphe 2 i) ainsi que les mesures assurant une représentation unifiée au sein desdites institutions et conférences (article III-197, paragraphe 2 j).

En outre, l'article III-197, paragraphe 4 prévoit que les droits de vote au Conseil des Etats membres qui ne font pas partie de la zone euro sont aussi suspendus lorsqu'il s'agit d'adopter des recommandations adressées aux Etats membres de la zone euro dans le cadre de la surveillance multilatérale, ainsi que toutes les mesures relatives aux déficits excessifs concernant ces Etats membres.

Avant que le Conseil ne puisse admettre un nouvel Etat membre dans l'Eurozone, il devra recevoir une recommandation émanant d'une majorité qualifiée des Etats membres de l'eurozone (article III-198, paragraphe 2).

Ces dispositions sont complétées par un Protocole spécifique sur l'Eurogroupe. Le rôle de l'Eurogroupe qui réunit de manière informelle les Ministres des Etats membres de la zone euro, la Commission et la Banque centrale européenne y est reconnu de manière explicite. Le Protocole prévoit également que les Ministres de la zone euro élisent à la majorité des Etats membres un président pour deux ans et demi.

L'on notera encore que les actuelles dispositions transitoires ont été mises à jour et restructurées en supprimant les

dispositions devenues obsolètes du fait de l'achèvement des phases de transition de la zone euro.

S'agissant des mécanismes de décisions, la règle de la majorité qualifiée s'appliquera – au lieu de l'unanimité – pour la modification de certaines dispositions du protocole fixant le statut du système européen des banques centrales et de la Banque centrale européenne (article III-187, paragraphe 3) ainsi que pour la nomination du président, du vice-président et des autres membres du directoire de la Banque centrale européenne (article III-382, paragraphe 2).

4.4.5. Emploi et politique sociale

Emploi

La définition des modalités de la coordination des politiques de l'emploi des Etats membres est désormais explicitement reconnue comme une compétence spécifique de l'Union (article I, 12, paragraphe 3).

Politique sociale

L'article III-212 prévoit désormais que le Parlement européen devra être informé expressément lorsque le Conseil adopte des mesures pour mettre en œuvre un accord conclu entre les partenaires sociaux.

L'article III-213 (ancien article 140 TCE) prévoit que la Commission encourage la coopération entre les Etats membres dans le domaine social. Il a été complété par une disposition permettant à la Commission d'adopter des initiatives propres à la méthode ouverte de coordination (établissement d'orientations, et d'indicateurs, échanges de meilleures pratiques, évaluations périodiques).

Une déclaration relative à l'article III-213 précise que les politiques menées sur la base de cette disposition relèvent essentiellement de la compétence des Etats membres. Cette précision aurait, si elle n'avait pas été complétée, été en contradiction avec le Traité. Si l'article III-213 se limite à prévoir des mesures de coordination, il n'en couvre pas moins certains domaines comme les prescriptions minimales sur les conditions de travail dans lesquels l'Union peut légiférer. La déclaration fut dès lors, à la demande de la Belgique, complétée par un paragraphe qui précise qu'elle est sans préjudice des dispositions de la Constitution attribuant des compétences à l'Union, y compris dans le domaine social.

4.4.6. Cohésion sociale

L'article III-220 (ancien article III-158) ajoute – aux côtés de la cohésion économique et sociale – le renforcement de la

cohésion territoriale comme objectif de la politique de cohésion.

La disposition est également complétée par un alinéa énumérant une liste de régions particulièrement concernées par l'action de l'Union : zones rurales, zones en transition industrielle, régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne. La Belgique n'était pas partisane d'une telle énumération qui a été ajoutée par la CIG. Dès lors que le principe de cette liste s'est imposé, elle a demandé qu'elle soit complétée par une référence aux zones en transition industrielle ce qui a été fait. Le demande d'une référence aux zones urbaines n'a en revanche pas été retenue. La liste n'établit évidemment pas une liste exhaustive des régions susceptibles de bénéficier d'une action de l'Union.

L'article III-223 prévoit l'application de la procédure législative ordinaire (majorité qualifiée et codécision) pour l'adoption des lois européennes relatives aux Fonds structurels et au Fond de cohésion. Il établit toutefois une exception pour les premières dispositions relatives aux fonds structurels et au Fond de cohésion qui suivront la signature (et non pas l'entrée en vigueur) de la Constitution qui seront établies par une loi du Conseil statuant à l'unanimité après approbation du Parlement européen.

4.4.7. Agriculture et pêche

L'article III-231 opère une ventilation des actes juridiques à adopter. La loi ou la loi-cadre européenne régira l'organisation commune des marchés agricoles et fixera les autres dispositions nécessaires pour réaliser les objectifs de la politique commune de l'agriculture et de la pêche. La Constitution renforce ainsi de manière importante les pouvoirs du Parlement qui n'était jusqu'ici que consulté sur ces questions.

En revanche, des règlements et décisions du Conseil, sur proposition de la Commission, mais sans consultation du Parlement européen, détermineront les mesures relatives à la fixation des prix, des prélèvements, des aides, des limitations quantitatives ainsi qu'à la fixation et à la répartition des quotas de pêche.

4.4.8. Transports

L'actuel article 71 TCE établit le principe du vote à la majorité qualifiée du Conseil et la codécision du Parlement européen en matière de politique de transports. Ce principe est toutefois assorti d'exceptions dans lesquelles l'unanimité au Conseil et la simple consultation du Parlement européen s'appliquent. Ces exceptions visent les mesures de principe

dont l'application serait susceptible d'affecter gravement le niveau de vie et d'emploi dans certaines régions ainsi que l'exploitation des équipements de transports.

L'article III-236 supprime ces exceptions et étend la procédure législative ordinaire (majorité qualifiée et codécision) à l'ensemble de la politique des transports. Le paragraphe 3 indique toutefois que lors de l'adoption de la loi ou de la loi-cadre européenne, il sera tenu compte des cas où son application serait susceptible d'affecter gravement le niveau de vie et d'emploi dans certaines régions ainsi que l'exploitation des équipements de transports.

L'article III-243 reprend l'ancien article 78 TCE qui précisait que les dispositions du traité en matière de transports ne font pas obstacle aux mesures prises par l'Allemagne pour autant qu'elles soient nécessaires pour compenser les désavantages économiques causés par la division de l'Allemagne. Il précise toutefois - comme en matière d'aides d'Etat - que le Conseil pourra, cinq ans après l'entrée en vigueur de la Constitution, décider d'abroger cette disposition. Une déclaration à l'Acte final de la Constitution rappelle l'interprétation restrictive de la Cour sur la portée de cette disposition.

4.4.9. Recherche, développement technologique et espace

L'article III-248 consacre, conformément à une proposition de la Belgique, la notion d'espace commun de recherche dans lequel les chercheurs, les connaissances scientifiques et les technologies doivent pouvoir circuler librement. Ce concept avait déjà été mis en avant par le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000.

L'action de l'Union continuera à porter essentiellement sur le soutien financier à la recherche européenne par le biais de programmes - cadre et de programmes spécifiques. La loi européenne pourra en outre établir les mesures nécessaires à la mise en œuvre de l'espace européen de recherche (article III-251, paragraphe 4).

L'ensemble de la politique de l'Union en matière d'espace et de recherche sera soumise à la procédure législative ordinaire, à l'exception des programmes spécifiques qui ne feront l'objet que d'une consultation du Parlement européen.

L'article III-250 (ancien article 165 TCE) a été complété de manière à permettre à la Commission de prendre en matière de recherche des initiatives dans le cadre de la méthode ouverte de coordination (établissement d'orientations et d'indicateurs, organisation d'échanges de meilleures pratiques, évaluation périodiques).

Une nouvelle base juridique (article III-254) est établie en vue de permettre l'adoption de lois ou de lois-cadre pour les mesures relatives à la politique spatiale européenne. Elle

précise que l'Union établira toute liaison utile avec l'Agence spatiale européenne.

4.4.10. Energie

Une nouvelle base juridique spécifique a été insérée en vue de permettre à l'Union d'adopter des lois et des lois-cadre dans le domaine de l'énergie (article III-256).

Actuellement, à défaut de base juridique spécifique, les mesures prises par l'Union en matière d'énergie sont liées à d'autres politiques comme le marché intérieur ou l'environnement.

La procédure de législation ordinaire (majorité qualifiée et codécision) s'appliquera aux mesures en matière d'énergie, sauf si ces mesures sont de nature essentiellement fiscale auquel cas le Conseil statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen.

Une déclaration insérée dans l'Acte Final précise que l'article III-256 n'affecte pas le droit des Etats membres de prendre les dispositions nécessaires afin d'assurer leur approvisionnement énergétique.

4.4.11. Espace de liberté, de sécurité et de justice

Dispositions générales

L'article III-257 fixe les objectifs de l'Union dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Ces objectifs ne sont pas fondamentalement modifiés par rapport aux traités actuels même s'ils sont structurés de manière différente. La Belgique a, dans le cadre de la Convention et de la CIG, insisté sur le fait que les trois concepts de liberté, de sécurité et de justice sont étroitement liés.

Les dispositions institutionnelles générales sont en principe applicables à l'ensemble des politiques de l'Union. Le Traité a mis fin à la division en piliers. Quelques dispositions particulières au domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ont toutefois été introduites.

L'article III-258 prévoit ainsi que le Conseil européen définit les orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle. Cette règle n'était pas nécessaire dès lors qu'elle répète le principe général de l'article I-21 selon lequel le Conseil européen fixe les orientations politiques de l'Union. Elle n'en marque toutefois pas moins une indication que le Conseil européen suivra particulièrement l'évolution de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

L'article III-259 rappelle le rôle des parlements nationaux dans le contrôle du respect du principe de subsidiarité. Le

seuil des parlements nationaux nécessaire pour déclencher le mécanisme prévu dans le cadre du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité est d'un quart au lieu d'un tiers prévu dans les autres domaines (*infra*).

L'article III-260 introduit le principe d'une évaluation collective par les Etats membres – en collaboration avec la Commission – de la mise en œuvre des politiques de l'Union par les autorités nationales. Les modalités en seront définies par le Conseil sur proposition de la Commission. Les parlements nationaux et le Parlement européen seront informés de la teneur et des résultats de cette évaluation. Celle-ci aura lieu sans préjudice des procédures d'infraction que la Commission pourra tenter.

La création d'un Comité permanent pour la sécurité intérieure est prévue à l'article III-261. Ce Comité aura pour mission de renforcer la coopération opérationnelle entre Etats membres. Il favorisera la coordination de l'action des autorités nationales compétente.

L'article III-263 confirme la base juridique générale en matière de coopération administrative (article III-285) en précisant que l'Union peut organiser cette coopération entre services compétents des Etats membres.

L'article III-264 prévoit que les actes juridiques à prendre dans les domaines de la coopération policière et judiciaire pénale pourront être proposés soit par la Commission soit sur initiative conjointe d'un quart des Etats membres. Il s'agit là d'une dérogation à la méthode communautaire classique dans laquelle la Commission a le monopole de l'initiative. Dans le Traité actuel, les propositions peuvent toutefois, dans ces domaines, être introduites par un seul Etat membre.

Frontières, asile et immigration

Les politiques de contrôle aux frontières, de visas, d'asile et d'immigration deviennent des politiques communes.

En matière de frontières, l'article III-265 prévoit l'établissement progressif d'un système intégré de gestions des frontières. Il précise par ailleurs que la Constitution n'affecte pas la compétence des Etats membres concernant la délimitation géographique de leurs frontières, conformément au droit international.

En matière d'asile (article III-266), la Constitution prévoit l'établissement des statuts uniformes - et non plus des règles minimales d'harmonisation- pour les demandeurs d'asile ainsi que pour la protection subsidiaire et une procédure commune pour l'octroi de ces formes de protection internationale. La politique d'asile européenne devra, selon le même article, être conforme à la Convention de Genève. L'arti-

cle III-266 prévoit par ailleurs l'adoption de mesures portant sur le partenariat et la coopération avec les pays tiers pour gérer les flux de personnes demandant l'asile ou une protection subsidiaire.

L'article III-267 indique que l'Union développe une politique commune d'immigration qui doit assurer la gestion efficace des flux migratoires, le traitement équitable des ressortissants des pays tiers, la prévention et la lutte contre l'immigration illégale et la traite des êtres humains. Pour apaiser certaines craintes, il est toutefois précisé que cette disposition n'affecte pas le droit des Etats membres de fixer les volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers sur leur territoire. La compétence de l'Union à conclure des accords de réadmission est explicitement reconnue. Une nouvelle disposition (paragraphe 2) précise que l'Union peut par ailleurs adopter des mesures en matière d'intégration des ressortissants des pays tiers en séjour régulier pour autant qu'il ne s'agisse pas d'harmonisation des législations nationales.

L'article III-268 établit comme règle générale le principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités, y compris sur le plan financier alors que dans le traité actuel ce principe n'était énoncé que pour l'accueil des réfugiés et des personnes déplacées.

L'ensemble des mesures relatives à l'asile, l'immigration, aux visas et au contrôle des frontières extérieures seront désormais régies par la procédure législative ordinaire (majorité qualifiée au Conseil, codécision du Parlement européen). Une seule exception est prévue pour l'adoption des mesures d'urgence en cas d'afflux soudain de ressortissants de pays tiers sur lesquelles le Parlement européen ne sera que consulté.

Le Conseil européen du 5 novembre 2004 a – utilisant une clause passerelle spécifique prévue dans le traité actuel (article 67, § 2 TCE) – décidé d'anticiper partiellement l'entrée en vigueur de la Constitution en appliquant au plus tard au 1^{er} avril 2005 la majorité qualifiée et la codécision aux décisions relatives aux contrôles des frontières, aux visas et aux questions d'immigration à l'exception de celles concernant l'immigration légale.

Coopération judiciaire en matière civile

La coopération judiciaire civile reste limitée aux questions ayant une incidence transfrontalière (article III-269). Le Traité actuel (article 65 TCE) liait par ailleurs la coopération judiciaire civile à ce qui était nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur. Cette condition a été assouplie puisque le texte précise que des lois et des lois-cadre peuvent être adoptées « notamment » lorsque cela est nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur.

Le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires est défini comme une pierre angulaire sur laquelle se fonde la coopération judiciaire. La Constitution reprend en cela une des conclusions du Conseil européen de Tampere. L'article III-269 précise toutefois aussi que la coopération peut inclure le rapprochement des législations des Etats membres. La liste des domaines dans lesquelles l'Union peut adopter des mesures législatives est élargie. Elle comprend notamment les mesures visant à assurer un accès effectif à la justice, l'élimination des obstacles au bon déroulement des procédures civiles, le développement des méthodes alternatives de résolution des litiges et le soutien à la formation de magistrats.

Les lois ou lois-cadre sont adoptées selon la procédure législative ordinaire (majorité qualifiée et codécision) à l'exception des mesures concernant le droit de la famille qui sont adoptées par le Conseil statuant à l'unanimité après consultation du Parlement européen. La Constitution introduit toutefois une clause passerelle spécifique. Le Conseil pourra, sur proposition de la Commission, déterminer à l'unanimité quels aspects du droit de la famille peuvent passer à la procédure législative ordinaire.

Coopération judiciaire pénale

La coopération judiciaire pénale est, aux termes de l'article III-270, fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle et inclut aussi le rapprochement des législations.

L'article III-270 énumère désormais les domaines d'intervention de l'Union en ce qui concerne le rapprochement de la procédure pénale (admissibilité des preuves, droits des personnes dans la procédure pénale, droits des victimes de la criminalité). Le Conseil peut décider d'élargir cette liste par une décision à l'unanimité et après approbation du Parlement européen. Le texte a été modifié par la CIG, à la demande des pays de la Common law, de manière à préciser que les règles minimales qui seront établies devront tenir compte des différences entre traditions et systèmes juridiques. L'on regrettera, d'un point de vue belge, que la Constitution limite le rapprochement en matière de procédure à ce qui est nécessaire pour faciliter la reconnaissance mutuelle et la coopération policière et judiciaire.

Dans le domaine du droit pénal matériel, l'Union peut adopter des règles minimales portant sur la définition et les sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement grave dont la liste est arrêtée à l'article III-271 : terrorisme, traite des êtres humains, exploitation sexuelle des femmes et des enfants, trafic illicite de drogues, trafic illicite d'armes, blanchiment, corruption, contrefaçon des moyens de paiement, criminalité informatique et criminalité organisée. Cette liste n'est pas figée. Le Conseil, statuant à l'unanimité et après approbation du Parlement européen, peut l'élargir sans devoir entamer une révision de la Constitution.

Le Conseil peut, en outre, adopter des règles minimales pour rapprocher le droit pénal des Etats membres lorsque cela est nécessaire pour assurer la mise en œuvre effective d'une politique de l'Union dans un domaine qui a déjà fait l'objet d'harmonisation. Cette possibilité permet de couvrir des infractions comme la falsification de l'euro, les infractions affectant l'environnement ou la fraude affectant les intérêts financiers de l'Union.

La Constitution introduit le vote à la majorité qualifiée pour l'établissement des normes minimales de procédure pénale (article III-270) et de rapprochement du droit pénal matériel (article III-271). Ce passage à la majorité constitue une avancée importante par rapport aux traités actuels, même si le texte l'assortit d'un mécanisme spécifique. Tout Etat membre qui estime qu'une proposition porterait atteinte à des aspects fondamentaux de son système judiciaire pénal pourra en effet suspendre la procédure en renvoyant la question au Conseil européen. Le Conseil doit dans les 4 mois soit renvoyer le projet pour adoption au Conseil soit demander une nouvelle proposition. En cas de blocage persistant et si au moins 1/3 des Etats membres le souhaitent, ces derniers peuvent instaurer une coopération renforcée sans qu'une autorisation spécifique du Conseil ne soit requise.

La Constitution prévoit la possibilité d'adopter, à la majorité qualifiée et avec codécision du Parlement européen, des mesures d'encouragement et d'appui dans le domaine de la prévention du crime (article III-272).

Les compétences d'Eurojust, instance de coordination judiciaire, ont été précisées. La Convention avait proposé qu'Eurojust puisse déclencher des poursuites pénales. Certaines délégations se sont, dans le cadre de la CIG, opposées à cette possibilité. En définitive, l'article III-273 prévoit qu'Eurojust pourra déclencher des enquêtes mais que pour le déclenchement des poursuites pénales Eurojust n'aurait qu'un pouvoir de proposition aux autorités nationales. La structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Eurojust seront définis selon la procédure législative ordinaire (majorité qualifiée et codécision). Une déclaration précise que la loi sur Eurojust devra tenir compte des règles et pratiques nationales concernant le déclenchement d'enquêtes.

L'article III-274 envisage par ailleurs la création d'un Parquet européen qui sera établi à partir d'Eurojust. La décision sera prise par le Conseil, statuant à l'unanimité, après approbation du Parlement européen. Le mandat du Parquet européen a été largement discuté au sein de la CIG. Certains Etats membres voulaient limiter ses compétences aux infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union (fraude au budget communautaire). La Belgique a plaidé pour le maintien d'une compétence plus large du Parquet européen. Finalement, le texte prévoit que le Parquet européen sera compétent pour combattre les infractions portant atteinte aux inté-

rêts financiers de l'Union. Le Conseil européen pourra toutefois, simultanément ou ultérieurement, adopter à l'unanimité après approbation du Parlement européen une décision qui étend les compétences à la lutte contre la criminalité grave affectant plusieurs Etats membres.

Coopération policière

Le domaine d'activité de la coopération policière (article III-275 à III-277) est calqué sur les actuels articles 30 et 32 du Traité sur l'Union européenne. Aux termes de l'article III-275, la loi européenne pourra toutefois établir des mesures portant sur des techniques communes d'enquête alors que l'article 30 TUE ne prévoit qu'une évaluation en commun de ces techniques.

La structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Europol seront désormais régis par une loi européenne et non plus comme aujourd'hui par des conventions qui doivent être ratifiées dans chacun des Etats membres. L'article III-276 prévoit par ailleurs qu'une loi européenne devra fixer les modalités du contrôle d'Europol par le Parlement européen. Les parlements nationaux devront être associés à ce contrôle.

Les procédures ordinaires (majorité qualifiée et codécision en matière législative du Parlement européen) s'appliqueront dans le domaine de la coopération policière ce qui constitue une avancée importante. Toutefois l'unanimité est maintenue pour les mesures concernant la coopération policière opérationnelle (article III-276) et pour la législation qui fixera les conditions d'intervention sur le territoire d'autres Etats membres (article III-277)

4.4.12. Santé publique

L'article III-278 introduit une meilleure distinction entre ce qui relève de la compétence partagée entre l'Union et les Etats membres et les domaines où l'Union n'a qu'une compétence d'appui.

Les compétences partagées qui peuvent faire l'objet d'harmonisation concernent des matières déjà visées par l'ancien article 152 TCE :

- l'établissement de normes élevées de qualité et de sécurité des organes et substances d'origine humaine, du sang et des dérivés du sang,
- l'adoption de mesures dans le domaine vétérinaire et phytosanitaire qui ont pour objectif la protection de la santé publique.

Ces compétences partagées ont toutefois fait l'objet d'une extension, soutenue par la Belgique dans le cadre de la CIG. Elles porteront en effet aussi sur :

- l'établissement de normes élevées de qualité et de sécurité des médicaments et dispositifs à usage légal,
- les mesures concernant la surveillance des menaces transfrontières graves sur la santé, l'alerte en cas de telles menaces et la lutte contre celle-ci.

Dans le cadre de ses compétences d'appui, l'Union peut prendre des mesures d'encouragement visant à protéger et à améliorer la santé humaine. Le texte précise désormais que ces mesures pourront viser la lutte contre les grands fléaux transfrontaliers et la protection de la santé en ce qui concerne le tabac et l'abus d'alcool (référence spécifique ajoutée par la CIG).

Le paragraphe 2 prévoit par ailleurs que la Commission encourage la coopération entre les Etats membres en vue d'améliorer la complémentarité de leurs services de santé dans les régions frontalières. La Commission peut aussi prendre des initiatives propres à la méthode ouverte de coordination (établissement d'orientations et d'indicateurs, échanges de meilleures pratiques, évaluation périodiques) en vue de favoriser la coordination. Le Parlement européen en est informé.

La CIG a en outre précisé les domaines qui restent de la compétence des Etats membres. Le paragraphe 7 souligne en effet que les Etats membres sont responsables de la définition de leur politique de santé et de l'organisation et la fourniture des services de santé et de soins médicaux.

4.4.13. Industrie

L'article III-279 précise, comme en matière de santé publique que la Commission peut prendre des initiatives propres à la méthode ouverte de coordination (établissement d'orientations et d'indicateurs, échanges de meilleures pratiques, évaluations périodiques) en vue de favoriser la coordination. Le Parlement européen en est informé.

4.4.14. Culture

L'article III -280 introduit le vote à la majorité qualifiée au Conseil pour les mesures adoptées dans le domaine de la culture. L'actuel article 151 TCE sur la culture est régi par l'unanimité.

4.4.15. Tourisme

L'article 281 TCE introduit une base juridique spécifique en matière de tourisme. Il précise que l'action de l'Union complète l'action des Etats membres, notamment en promouvant la compétitivité du secteur touristique.

4.4.16. Education, jeunesse, sport et formation professionnelle

Une compétence spécifique en matière de sport est insérée dans l'article III-282. La spécificité ainsi que la fonction sociale et éducative du sport sont soulignées. Cette nouvelle compétence est traduite dans une base juridique (paragraphe 2 g) qui permet d'adopter des lois et des lois-cadre (à la majorité qualifiée et avec codécision du Parlement européen) pour les mesures relatives au développement de la dimension européenne du sport.

L'article III-282 souligne par ailleurs que l'action de l'Union vise explicitement à encourager la participation des jeunes à la vie démocratique de l'Europe.

4.4.17. Protection civile

Une nouvelle base juridique (article III-284) est introduite permettant d'adopter des lois et des lois-cadre (à la majorité qualifiée et avec codécision du Parlement européen) en vue de soutenir l'action des Etats membres et de promouvoir la coopération opérationnelle en matière de protection civile. Actuellement, en l'absence de base juridique spécifique, les législations en la matière sont basées sur l'article 308 TCE (clause de flexibilité) qui est régi par l'unanimité et ne prévoit que la consultation du Parlement européen.

4.4.18. Coopération administrative

L'article III-285 introduit également une base juridique pour l'adoption de lois ou de lois-cadre européennes visant à améliorer la capacité administrative des Etats membres en vue de la mise en œuvre effective du droit de l'Union. Cette coopération est sans préjudice des obligations des Etats membres ainsi qu'aux devoirs et prérogatives de la Commission en particulier dans le cadre des procédures en manquement.

4.4.19. Pays et territoires d'outre-mer et régions ultra-périphériques

S'agissant des pays et territoires d'outre-mer (PTOM), il y a lieu de noter les modifications suivantes :

- l'article III-290 prévoit que la libre circulation des travailleurs entre l'Union et les PTOM sera organisée sur base d'actes du Conseil statuant à l'unanimité et non plus sur la base de conventions,
- l'article III-291 qui constitue la base juridique pour l'adoption des modalités d'association des PTOM à l'Union prévoit toujours que le Conseil se prononce à l'unanimité

mais précise qu'il le fera sur la base d'une proposition de la Commission.

La disposition relative aux régions ultra-périphériques sont visées dans un autre Titre de la Constitution (article III-424).

L'article IV-440 relatif au champ d'application territoriale de la Constitution réserve comme l'ancien article 299 TCE une attention particulière au PTOM et aux régions ultra-périphériques. Il introduit une procédure simplifiée pour modifier le statut des PTOM et des régions ultra-périphériques danois, français ou néerlandais. Cette modification de statut pourra être adoptée par une décision du Conseil européen statuant à l'unanimité alors qu'elle nécessitait jusqu'ici une CIG.

4.4.20. Action extérieure de l'Union

L'ensemble des dispositions relatives à l'action extérieure de l'Union ont été regroupées dans un même Titre de la Constitution (Titre V de la partie III). Cette présentation assure davantage de lisibilité et de cohérence.

Dispositions communes

L'article III-292 introduit des objectifs généraux qui sont applicables à toutes l'action extérieure de l'Union. Ils couvrent tant la politique étrangère et sécurité commune, la politique de défense, la politique commerciale, la coopération au développement et l'aide humanitaire que les aspects extérieurs des politiques internes de l'Union.

Ces objectifs sont :

- la sauvegarde des valeurs de l'Union, de ses intérêts fondamentaux, de sa sécurité, de son indépendance et de son intégrité,
- la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit,
- la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale,
- le soutien au développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en voie de développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté,
- l'intégration de tous les pays dans l'économie mondiale,
- la préservation et l'amélioration de la qualité de l'environnement,

- l'assistance aux populations et pays confrontés à des catastrophes naturelles ou d'origine humaine,
- la promotion d'un système international fondée sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale.

Il précise par ailleurs que l'Union doit veiller à la cohérence des différents aspects de son action extérieure et à la cohérence entre son action extérieure et ses politiques internes.

Le Conseil européen peut, sur la base de ces objectifs, adopter des décisions identifiant les intérêts et les objectifs stratégiques de l'Union (article III-293). Ces décisions pourront porter sur les relations avec un pays ou une région ou avoir une approche thématique. Elles sont comparables sur le plan formel aux stratégies communes prévues dans l'article 13 TUE, mais pourront avoir une portée bien plus large. L'article 13 TUE ne vise en effet que l'action de l'Union dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité tandis que les décisions prévues à l'article III-293 sont susceptibles de couvrir l'ensemble des domaines de l'action extérieure de l'Union.

Les décisions identifiant les intérêts et les stratégies de l'Union seront adoptées par le Conseil européen statuant à l'unanimité, sur recommandation du Conseil. Ces recommandations et les actes ultérieurs de mise en œuvre seront adoptés par le Conseil selon les modalités propres à chaque domaine (en principe à l'unanimité pour la PESC et à la majorité qualifiée dans les autres domaines).

Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

L'article III-296 décrit les compétences du Ministre des Affaires Etrangères de l'Union dans le cadre de la PESC. Il contribue par ses propositions à l'élaboration de la PESC et assure la mise en œuvre des décisions adoptées. Il assure la représentation extérieure de l'Union et conduit le dialogue politique avec les tiers. Il se substitue ainsi dans ces fonctions de représentation à la Présidence du Conseil.

L'article III-296 prévoit que le Ministre des Affaires Etrangères de l'Union s'appuiera sur un service européen pour l'action extérieure qui sera composé de fonctionnaires compétents du Secrétariat Général du Conseil et de la Commission ainsi que de personnel détaché des services diplomatiques nationaux. L'organisation de ce service devra faire l'objet d'une décision du Conseil, sur proposition du Ministre des Affaires Etrangères, après approbation de la Commission. Une déclaration de la CIG prévoit que les travaux préparatoires relatifs au service européen pour l'action extérieure doivent débiter dès la signature du Traité.

Le Ministre des Affaires Etrangères, éventuellement appuyé par la Commission, ainsi que les Etats membres disposent d'un droit d'initiative dans le cadre de la PESC (article III-300). En revanche, la Commission perd son droit d'initiative en tant que collège. Il faut toutefois observer qu'elle n'avait jamais utilisé ce droit d'initiative et rappeler que le Ministre des Affaires Etrangères sera membre à part entière de la Commission dont il sera un des Vice-Présidents.

Les décisions européennes dans le cadre de la PESC continueront de manière générale à être adoptées à l'unanimité. La Belgique avait, avec d'autres Etats membres, plaidé tant au sein de la Convention que de la CIG, pour que le Conseil puisse se prononcer à la majorité qualifiée lorsqu'il est saisi d'une proposition du Ministre des Affaires Etrangères. Cette proposition n'a pas été retenue. L'article III-300 stipule toutefois que le Conseil statue à la majorité qualifiée lorsqu'il se prononce sur une proposition que le Ministre présente à la suite d'une demande spécifique du Conseil européen. Les dérogations déjà prévues par le Traité de l'Union au principe de l'unanimité subsistent. Le Conseil pourra ainsi aussi statuer à la majorité qualifiée lorsqu'il adopte une décision qui définit une position ou une action sur la base d'une décision du Conseil européen portant sur les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union, une décision de mise en œuvre d'une décision définissant une position ou une action de l'Union ou lorsqu'il procédera à la nomination d'un représentant spécial. La clause de sauvegarde établie par l'actuel article 23 TUE reste d'application. Un Etat membre peut toujours s'opposer à l'adoption d'une de ces décisions à prendre à la majorité qualifiée s'il invoque des raisons de politique nationale « vitales ». Dans l'article 23 TUE actuel, il suffisait toutefois d'invoquer des raisons politiques « importantes ».

Le Ministre des Affaires étrangères consulte et informe le Parlement européen. Il veille à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération (article III-304).

L'article III-305, § 2 renforce la visibilité de l'action de l'Union dans le cadre du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Lorsque l'Union aura défini une position sur un thème à l'ordre du jour du Conseil de Sécurité, les Etats membres qui y siègent demanderont que le Ministre des Affaires Etrangères de l'Union soit invité à présenter la position de l'Union.

L'article III-308 reprend le principe déjà établi par l'article 47 TUE selon lequel la mise en œuvre de la PESC n'affecte pas l'application des procédures dans les autres domaines de compétences de l'Union.

Politique européenne de sécurité et de défense

L'article III-309 actualise les missions dites de « Petersberg » qui sont actuellement visées par l'article 17, § 2 du

Traité de l'Union. Ces missions pourront désormais comprendre des actions conjointes en matière de désarmement, des missions de conseil et d'assistance en matière militaire, des missions de prévention des conflits et des opérations de stabilisation à la fin des conflits. Le texte précise que l'Union peut avoir recours à des moyens civils et militaires et que les missions de l'Union peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris en dehors du territoire de l'Union.

L'article III-310 permet au Conseil de l'Union de confier la mise en œuvre d'une mission à un groupe d'Etats membres qui gèrent la mission, en association avec le Ministre des Affaires Etrangères de l'Union. Les autres Etats membres en sont régulièrement informés.

Le renforcement des capacités militaires de l'Union devrait être favorisé par la création d'une Agence européenne de défense (article III-311) qui

- contribuera à identifier les objectifs en termes de capacités militaires des Etats membres et évaluera le respect des engagements,
- promouvra une harmonisation des besoins opérationnels et l'adoption de méthodes d'acquisition compatibles,
- soutiendra la recherche en matière de technologie de défense,
- contribuera à identifier et à mettre en œuvre toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense et pour améliorer l'efficacité des dépenses militaires.

L'Agence est ouverte aux Etats membres qui souhaitent y participer. Une décision européenne, à adopter à la majorité qualifiée, définira le statut, le siège et les modalités de financement.

La Constitution ouvre aussi la voie aux Etats qui le souhaitent de s'engager dans une coopération structurée permanente (article III- 312).

La participation d'un Etat membre à cette coopération suppose toutefois qu'il remplisse des critères et souscrit à des engagements définis dans un protocole annexé à la Constitution.

Aux termes de ce Protocole négocié pendant la CIG, les Etats intéressés doivent pour entrer dans cette coopération s'engager à procéder plus intensivement au développement de leurs capacités de défense, participer à l'Agence européenne de défense et avoir la capacité de fournir, au plus tard en 2007, des unités de combat pouvant entreprendre dans un délai de 5 à 30 jours des missions de l'Union et soutenables pour une période initiale de 30 jours prolongeable jusqu'au

moins 120 jours. Ces Etats doivent aussi s'engager pour l'avenir à coopérer en vue d'atteindre des objectifs agréés concernant le niveau des dépenses d'investissement, rapprocher leurs outils de défense, le cas échéant, en spécialisant leurs moyens, renforcer la disponibilité, l'interopérabilité et la capacité de déploiement de leurs forces et participer au développement de programmes communs d'équipements majeurs dans le cadre de l'Agence européenne de défense. L'Agence contribuera à l'évaluation régulière des capacités des Etats membres participant à la coopération structurée.

La procédure de lancement de la coopération structurée permanente est la suivante. Les Etats intéressés qui remplissent les critères et souscrivent aux engagements prévus notifient leur intention au Ministre des Affaires Etrangères de l'Union. Dans un délai de trois mois suivant cette notification, le Conseil statuant à la majorité qualifiée établit la coopération structurée permanente et fixe la liste des Etats participants.

Tout Etat membre qui souhaite adhérer ultérieurement à la coopération structurée adresse sa demande au Ministre des Affaires Etrangères de l'Union. L'admission est, moyennant respect des critères et des engagements, adoptée à la majorité qualifiée par le Conseil au sein duquel seuls les Etats participant à la coopération prennent part au vote. Si un Etat participant ne remplit plus les critères ou n'assume plus les engagements, sa participation peut être suspendue à la majorité qualifiée. Seuls les Etats participants, à l'exception de l'Etat concerné, prennent part au vote.

Au sein de la coopération structurée, l'unanimité est pour le surplus requise. Les Etats non participants ne prennent pas part au vote mais peuvent assister aux réunions.

Les dépenses opérationnelles ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense restent – au contraire des autres dépenses – à charge des Etats membres sauf si le Conseil en décide autrement. L'article III-313 prévoit la création d'un fonds de lancement constitué de contributions des Etats membres pour le financement urgent des activités préparatoires des missions qui ne sont pas à charge du budget communautaire. Les modalités propres à ce fonds de lancement seront déterminées à la majorité qualifiée sur proposition du Ministre des Affaires Etrangères.

Politique commerciale commune

La politique commerciale commune est une compétence exclusive de l'Union. Elle est étendue aux investissements étrangers directs.

L'article III-315 simplifie les règles relatives au processus de décision. La majorité qualifiée s'appliquera sauf exceptions (paragraphe 4). La Constitution a en fait retenu le prin-

cipe du parallélisme établi par le Traité de Nice. Pour la négociation et la conclusion d'un accord dans les domaines du commerce des services, des aspects commerciaux de la propriété intellectuelle et des investissements étrangers directs, l'unanimité prévaudra lorsqu'elle est requise pour l'adoption de règles internes.

L'unanimité sera aussi requise pour la négociation et la conclusion d'accords

- dans le domaine des services culturels et audiovisuels qui risqueraient de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique de l'Union,
- dans le domaine des services sociaux, d'éducation et de santé qui risqueraient de perturber gravement l'organisation de ces services au niveau national et de porter atteinte aux compétences des Etats membres pour la fourniture de ces services.

Ces restrictions répondent au souci exprimé par la Belgique.

La Constitution a par ailleurs étendu de manière substantielle le contrôle du Parlement européen sur la politique commerciale commune. La législation établissant le cadre dans lequel la politique commerciale commune est mise en œuvre sera adoptée en codécision avec le Parlement. La conclusion des accords de politique commerciale requerra l'approbation du Parlement européen. La Commission devra faire régulièrement rapport au Parlement européen sur l'état d'avancement des négociations.

Coopération au développement

L'article III-316 précise que la politique de coopération de l'Union et celles des Etats membres se renforcent mutuellement. Elle définit clairement l'éradication de la pauvreté comme l'objectif principal de la politique de l'Union dans ce domaine. L'Union doit par ailleurs tenir compte des objectifs de la coopération dans la mise en œuvre de ses autres politiques qui peuvent affecter les pays en voie de développement.

L'on notera que l'article III-317 n'a pas repris la disposition prévue à l'article 179 (3) TCE qui précisait qu'il n'affectait pas la coopération avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Cette omission permet de budgétiser le fond européen de développement.

Coopération avec les Etats tiers autres que les pays en voie de développement

L'article III-319 introduit la codécision du Parlement européen qui n'était jusqu'ici que consulté.

Une nouvelle base juridique est en outre introduite à l'article III-320. Lorsque la situation d'un pays exige une aide urgente, le Conseil pourra statuer à la majorité qualifiée sur la base d'une proposition de la Commission. Actuellement, le Conseil doit, à défaut de base juridique, se prononcer à l'unanimité (sur base de l'article 308 TCE).

Aide humanitaire

L'article III-321 introduit une base juridique spécifique pour l'aide humanitaire. Cette disposition souligne que les actions humanitaires de l'Union, qui complètent et renforcent les actions de l'Union, sont menées conformément au droit international et aux principes d'impartialité, de neutralité et de non-discrimination. La procédure législative ordinaire (majorité qualifiée et codécision) s'appliquera à ce domaine. L'article III-321 introduit par ailleurs une base juridique pour la création d'un Corps volontaire européen d'aide humanitaire.

Mesures restrictives

L'article III-322 maintient les deux phases régissant l'adoption de sanctions à l'égard d'Etats tiers. Le Conseil adopte d'abord une décision, à l'unanimité dans le cadre de la PESC. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur la base d'une proposition conjointe du Ministre des Affaires Etrangères et de la Commission, adopte ensuite les décisions et règlements nécessaires pour interrompre ou réduire les relations avec l'Etat tiers concerné.

L'article vise toutefois désormais aussi les sanctions à l'encontre de personnes physiques ou morales et des groupes ou entités non étatiques. Actuellement, une telle action n'est possible que sur la base de l'article 308 TCE (clause de flexibilité).

L'article précise enfin que les décisions en matière de sanction doivent prévoir les dispositions nécessaires en matière de garanties juridiques. Ces garanties ont toute leur importance dans les cas où des sanctions visent précisément des personnes.

Négociation des accords internationaux

L'article III-323 codifie la jurisprudence de la Cour de justice selon laquelle l'Union peut conclure un accord international lorsque le Traité le prévoit mais aussi lorsque la conclusion d'un accord est nécessaire soit pour réaliser l'un des objectifs de l'Union, soit est prévue dans un acte juridique contraignant de l'Union, soit est susceptible d'affecter les règles communes ou d'en altérer la portée.

L'article III-325 couvre la procédure de négociation de l'ensemble des accords internationaux à l'exception des accords monétaires qui sont visés à l'article III-326 (reprise de l'article 111 TCE).

La Commission ou le Ministre des Affaires Etrangères, lorsque l'accord porte exclusivement ou principalement sur la politique étrangère et de sécurité commune, introduit des recommandations de négociations au Conseil. Le Conseil adopte une décision autorisant l'ouverture des négociations et désigne le négociateur en fonction de la matière de l'accord. Ce négociateur pourrait ainsi être le Ministre des Affaires Etrangères dans le cadre de la PESC ou un autre Commissaire.

Pour le surplus, la procédure est similaire à celle prévue dans l'article 300 TCE sauf en ce qui concerne le rôle du Parlement européen qui est accru considérablement. Le Parlement européen devra en effet donner son approbation à la conclusion de tout accord portant sur des domaines qui, dans le cadre de l'Union, sont régis par la codécision. Cette approbation sera ainsi notamment nécessaire pour la conclusion d'accords de politique commerciale ou dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Le Parlement devra également donner son approbation à l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme.

S'agissant du processus décisionnel au sein du Conseil, le principe du parallélisme est maintenu. La majorité qualifiée s'applique à tous les stades de la procédure sauf lorsque la matière couverte est régie à l'unanimité pour l'adoption des décisions internes à l'Union comme la politique étrangère et de sécurité commune.

Les accords d'association et les accords techniques, économiques et financiers avec les Etats candidats à l'adhésion restent toutefois régis par l'unanimité.

La CIG a, en revanche, simplifié la procédure d'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme en prévoyant la majorité qualifiée au lieu de l'unanimité proposée par la Convention.

Mise en oeuvre de la clause de solidarité

L'article III-329 décrit les modalités de mise en œuvre de la clause de solidarité (article I-43) au terme de laquelle les Etats membres portent assistance à un Etat membre qui ferait l'objet d'une attaque terroriste ou qui serait victime d'une catastrophe.

Les modalités de mise en œuvre de cette clause seront définies dans une décision du Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur proposition conjointe du Ministre des Affaires Etrangères de l'Union et de la Commission. Lorsque cette

décision a des implications militaires, le Conseil statuera à l'unanimité.

Le Conseil sera assisté par le Comité politique et de sécurité, les structures développées dans le cadre de la PESD et par le futur Comité permanent de sécurité intérieure.

4.4.21. Dispositions institutionnelles

Les éléments essentiels de l'architecture institutionnelle de l'Union sont régis par la Partie I de la Constitution. Ils sont complétés par la partie III et en particulier son Titre VI qui n'apporte toutefois guère de modification aux traités actuels sauf pour ce qui concerne le Conseil européen et la Cour de justice.

Conseil européen

Le Conseil européen a été érigé en institution de l'Union européenne. Cette modification se traduit par l'insertion d'une nouvelle disposition (article III-341) qui précise notamment que le Conseil européen sera assisté par le Secrétariat Général du Conseil. Le Conseil européen ne sera ainsi pas doté d'une nouvelle administration. Cette précision vise à rassurer les Etats membres qui craignaient que l'établissement d'un Président du Conseil européen stable ne s'accompagne de la création d'une nouvelle bureaucratie susceptible d'affecter l'équilibre institutionnel de l'Union.

Cour de justice

La procédure de désignation des juges et des avocats généraux à la Cour de justice fera l'objet d'une étape préliminaire. Les candidats seront, avant leur nomination, auditionnés par un comité chargé de donner un avis sur leur adéquation à l'exercice des fonctions de juge ou d'avocat général (article III-357).

La création de tribunaux spécialisés de l'Union sera désormais régie par la procédure législative ordinaire (majorité qualifiée au Conseil et codécision) alors qu'elle relève actuellement d'une décision unanime du Conseil soumise à l'avis du Parlement européen (article III-359).

La Cour de justice pourra imposer – sans que la Commission ne doive engager une seconde procédure – le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte à un Etat membre dont elle constaterait le manquement à l'obligation de communiquer les mesures de transposition d'une loi-cadre (article III-362, § 3). Cette modification n'est pas sans importance. Le risque d'astreinte en cas de non-transposition sera en effet accru.

La Commission pourra par ailleurs saisir la Cour de justice pour faire constater le manquement d'un Etat membre directement après la phase de mise en demeure – et donc sans devoir adresser à l'Etat membre un avis motivé – lorsque le manquement consiste dans la non-exécution d'un précédent arrêt de la Cour (article III-362, § 2).

Les actes du Conseil européen et les actes des agences de l'Union européenne font désormais partie des actes susceptibles d'être soumis au contrôle de légalité (article III-365) et au recours en carence (article III-367).

Le droit des personnes physiques et morales à saisir la Cour est élargi. Celles-ci pourront désormais agir non seulement contre les actes de l'Union dont elle sont les destinataires ou qui les concernent directement et individuellement mais aussi contre les actes réglementaires (non-législatifs) qui les concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution (article III-365, § 4). La Belgique avait, dans le cadre de la Convention, plaidé pour cette extension.

La Cour de justice sera désormais pleinement compétente pour intervenir dans les domaines de la coopération judiciaire pénale et de la coopération policière avec pour seules exceptions le contrôle de la validité et de la proportionnalité d'opérations policières ainsi que l'exercice des responsabilités qui incombent aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure (article III-377).

La compétence de la Cour reste exclue dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité sauf dans deux cas. La Cour pourra ainsi contrôler le respect des conditions et limites prévues pour la mise en œuvre de la PESC. Elle pourra aussi, conformément à une proposition belge, contrôler la légalité des décisions de la PESC imposant des sanctions à l'égard de personnes physiques et morales (article III-376).

Banque centrale européenne

Les membres du directoire de la Banque centrale européenne seront désormais nommés par le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée et non plus de commun accord des gouvernements des Etats membres (article III-382).

4.4.22. Procédures

La procédure législative ordinaire correspond à la procédure de codécision. L'article III-396, s'il restructure les dispositions relatives à la procédure de codécision, n'y apporte aucune modification substantielle.

L'article III-397 introduit une référence au dialogue entre institutions et aux accords inter-institutionnels.

L'article III-398 indique que les institutions de l'Union s'appuient sur une administration européenne ouverte, efficace et indépendante.

L'article III-399 rappelle le caractère transparent des travaux de l'Union déjà souligné dans l'article I- 50.

4.4.23. Dispositions financières et budgétaires

Les articles III-402 à III-415 complètent les dispositions financières figurant dans la partie I de la Constitution.

S'agissant du cadre financier pluriannuel, l'article III-402 précise qu'il fixe les montants des plafonds annuels des crédits pour engagements par catégorie de dépenses et du plafond annuel des crédits pour paiements. Lorsqu'un cadre financier n'aura pas été adopté à l'échéance du cadre financier précédent, les plafonds et les dispositions correspondant à la dernière année de celui-ci seront prorogés jusqu'à l'adoption de celui-ci.

L'article III-404 établit une nouvelle procédure budgétaire. Cette procédure met fin à la distinction actuelle entre les dépenses obligatoires pour lesquelles le Conseil a le dernier mot et les dépenses non obligatoires dans lequel le dernier mot appartient au Parlement européen. L'article III-404 prévoit une procédure *sui generis*. La procédure budgétaire s'apparente désormais à une procédure de codécision réduite à une lecture et à une conciliation assortie de délais très stricts. En cas de désaccord entre les deux branches de l'autorité budgétaire, la Commission est obligée de présenter une nouvelle proposition. L'Union devrait, dans cette hypothèse, fonctionner dans un système de douzièmes provisoires, calculés sur la base de l'exercice précédent (article III-405). Le dernier mot resterait toutefois au Parlement européen dans l'hypothèse peu probable où le Conseil rejetterait le projet commun établi par le comité de conciliation. Cette procédure, vu les conséquences qui seraient liées à un désaccord, vise en fait à encourager les deux institutions à dégager un accord. La Belgique s'y est ralliée dès lors qu'elle a été acceptée par les représentants du Parlement européen au sein de la CIG.

L'article III-413 précise que le Parlement européen, le Conseil et la Commission veillent à la disponibilité des moyens financiers permettant à l'Union de remplir des obligations juridiques à l'égard de tiers. La suppression de la distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires au niveau de la procédure ne peut en effet avoir pour effet d'ignorer les engagements financiers pris par l'Union dans le cadre de ses politiques et en particulier dans le cadre de la politique agricole commune.

L'article III-414 prévoit des rencontres régulières entre les présidents du Parlement européen, de la Commission et du Conseil dans le cadre des procédures budgétaires. Il consacre ainsi la pratique du trilogue qui ne fonctionne jusqu'ici que de manière informelle.

4.4.24. Coopérations renforcées

La Constitution européenne apporte des modifications au mécanisme des coopérations renforcées qui permettent à un certain nombre d'Etats membres de coopérer de manière plus étroite dans le cadre des institutions de l'Union. Ces modifications devraient faciliter le recours à cet instrument qui n'a jusqu'ici pas été utilisé si ce n'est pour intégrer et développer dans le cadre de l'Union la coopération mise en place par les accords de Schengen.

Le nombre minimal d'Etats membres devant participer à une coopération renforcée est de 1/3.

La décision de lancement d'une coopération renforcée pourra fixer des conditions de participation à la coopération renforcée. La coopération renforcée peut ainsi être un outil permettant de tenir compte de différences objectives entre Etats membres (article III-418, § 1^{er}).

La procédure de lancement des coopérations renforcées est simplifiée à la suite de la disparition des piliers. Le rôle de la Commission et du Parlement européen est renforcé.

Dans le domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, la coopération renforcée ne pourra désormais être mise en œuvre, comme dans les autres politiques à l'exception de la PESC, que sur la base d'une proposition de la Commission à laquelle doivent s'adresser les Etats membres intéressés (article III-419, § 1^{er}).

Le déclenchement de la coopération renforcée sera par ailleurs soumis – sauf dans le cadre de la PESC – à l'approbation du Parlement européen (article III-419, § 1^{er}).

Dans le cadre de la PESC, le déclenchement d'une coopération renforcée sera soumis à l'avis du Ministre des Affaires Etrangères de l'Union et de la Commission de manière à veiller à sa cohérence avec les politiques de l'Union (article III-419, § 2). Elle est transmise au Parlement européen pour information. La possibilité de recours à la coopération renforcée dans le cadre de la PESC est par ailleurs étendue. Sur la base des traités actuels, une coopération renforcée ne pouvait dans le cadre de la PESC que servir à mettre en œuvre une action ou une position commune du Conseil. Cette restriction est supprimée.

La procédure d'adhésion ultérieure d'un Etat membre à une coopération renforcée est également revue suite à la suppression des piliers. Dans le système actuel, c'est la Com-

mission qui statue sur la participation ultérieure d'autres Etats membres à une coopération renforcée développée dans le cadre communautaire tandis que dans le cadre de la coopération judiciaire pénale et de la coopération policière, c'est le Conseil (au sein duquel seuls les Etats participant à la coopération votent) qui décide. L'article III-420 harmonise désormais – sauf pour la PESC – la procédure. C'est désormais la Commission qui doit confirmer la participation ultérieure d'un Etat membre. Si la Commission estime toutefois que les conditions de participation ne sont pas remplies, elle doit indiquer les dispositions à prendre et fixe un délai. Si au terme de ce délai, la Commission émet une seconde décision négative, l'Etat membre concerné peut saisir le Conseil qui se prononce à la majorité qualifiée sur la demande; seuls les Etats membres participant à la coopération renforcée prenant part au vote.

Dans le cadre de la PESC, la décision portant sur l'adhésion ultérieure d'un Etat membre à une coopération renforcée est prise par le Conseil au sein duquel seuls les Etats participant à la coopération votent.

La Convention avait par ailleurs proposé que le lancement d'une coopération renforcée qualifiée dans le cadre de la PESC de même que l'adhésion ultérieure d'un Etat membre à une telle coopération renforcée puissent, comme dans les autres domaines, être décidés à la majorité qualifiée. La CIG a, suite à l'opposition de certains Etats membres d'un vote majoritaire au sein de la PESC, réintroduit l'unanimité pour ces décisions.

La Constitution (article III-422) introduit – malgré les réticences exprimées par plusieurs délégations au sein de la CIG – une clause passerelle spécifique. Cette clause permet aux Etats participant à une coopération renforcée de changer par une décision unanime la procédure de décision (de la procédure législative spéciale à la procédure législative ordinaire impliquant la codécision du Parlement européen) ou les règles de vote (de l'unanimité à la majorité qualifiée) applicables selon la Constitution au domaine de coopération visé.

4.5. *Partie IV : Dispositions générales et finales*

4.5.1 Succession juridique

La Constitution abroge le droit primaire de l'Union actuellement en vigueur c'est-à-dire le Traité instituant la Communauté européenne, le Traité sur l'Union européenne, les actes et traités qui ont complété et modifié lesdits traités, les traités d'adhésion dont les dispositions encore pertinentes sont toutefois reprises dans des protocoles (article IV-437).

L'Union européenne telle qu'établie par la Constitution succédera à la Communauté européenne et à l'Union euro-

péenne instituées par les Traités instituant la Communauté européenne et le Traité sur l'Union européenne (article IV-438).

Des mesures s'imposaient pour assurer la continuité juridique. Ces mesures sont visées dans les paragraphes 2 à 5 de l'article IV-438 qui prévoient que

- les institutions, organes et organismes commencent à exercer leurs nouvelles attributions dès l'entrée en vigueur de la Constitution tout en maintenant leur ancienne composition jusqu'à la fin de leur mandat ou jusqu'à l'adoption de nouvelles dispositions. Le Parlement européen, par exemple, exercera ainsi ces nouvelles attributions dès l'entrée en vigueur de la Constitution tout en gardant sa composition actuelle issue des élections de juin 2004 jusque 2009.

Des dispositions transitoires spécifiques relatives au Parlement européen, à la définition de la majorité qualifiée, à la composition de la Commission, au Ministre des Affaires Etrangères sont prévues dans le Protocole sur les dispositions transitoires relatives aux institutions et organes de l'Union (*infra*),

- le droit dérivé de l'Union ainsi que les autres éléments de l'acquis communautaire comme les déclarations et résolutions demeurent en vigueur et continuent à produire leurs effets aussi longtemps qu'ils ne sont pas abrogés ou modifiés conformément à la Constitution,
- la jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de 1^{ère} instance est maintenue comme source d'interprétation du droit de l'Union, y compris pour les dispositions de la Constitution qui correspondent ou qui sont comparables aux dispositions abrogées,
- les procédures administratives et juridictionnelles en cours au moment de l'entrée en vigueur de la Constitution continueront dans le respect de la Constitution.

La succession juridique n'affectera pas le Traité Euratom. La Convention et la CIG n'ont en effet pas eu le temps d'entreprendre une révision en profondeur de ce Traité. Celui-ci demeure dès lors en vigueur mais certaines de ses dispositions institutionnelles et budgétaires sont modifiées par un Protocole de manière à la rendre conformes au nouveau cadre institutionnel. Une déclaration de l'Allemagne, de l'Autriche, de l'Irlande, de la Suède et de la Hongrie préconise la convocation d'une Conférence intergouvernementale à bref délai pour modifier les dispositions de fond du Traité Euratom.

4.5.2. Procédures de révision

L'article IV-443 régit la procédure de révision ordinaire de la Constitution. Cette procédure introduit des innovations

par rapport à la procédure actuelle. Ainsi l'initiative d'une révision pourra venir non seulement de la Commission et des Etats membres mais aussi du Parlement européen. En outre, la préparation des révisions de la Constitution sera désormais confiée à une Convention européenne dont la composition sera semblable à celle qui a élaboré le projet de Constitution. Le Conseil européen, pourra toutefois décider à la majorité simple, après approbation du Parlement européen, de ne pas convoquer une Convention lorsque l'ampleur des modifications ne le justifie pas.

Si ces innovations sont positives, la Constitution européenne ne répond pas au souci exprimé par la Belgique d'une véritable procédure de révision simplifiée de la partie III de la Constitution consacrée aux politiques. Certes, la CIG a introduit une procédure de révision dite simplifiée à l'article IV-445 mais celle-ci n'est guère satisfaisante. Cette procédure permet, pour la révision du Titre III de la partie III de la Constitution (politiques et actions internes de l'Union) de faire l'économie d'une CIG et d'une Convention européenne. Elle ne modifie en revanche pas le processus d'adoption de cette révision qui reste régi par l'unanimité et maintient l'exigence d'une ratification par tous les Etats membres pour son entrée en vigueur. Or, l'exigence d'une décision et d'une ratification unanimes constitue précisément les écueils les plus importants à toute évolution future.

Un autre type de révision simplifiée est prévu à l'article IV-444 qui contient deux clauses passerelles de portée générale. La première permet d'autoriser le Conseil à statuer à la majorité qualifiée dans un domaine régi par l'unanimité. La seconde permet d'appliquer la procédure législative ordinaire (codécision du Parlement européen) dans un domaine régi par une procédure législative spéciale (simple consultation du Parlement européen). Ces modifications des procédures prévues par la Constitution peuvent être apportées sans CIG et sans nécessiter une ratification par les Etats membres. Elles sont adoptées par le biais d'une décision unanime du Conseil européen après approbation du Parlement européen. Il s'agit d'une avancée même si l'on doit, d'un point de vue belge, regretter que la CIG ait assorti la mise en œuvre de ces clauses passerelles générales d'une condition supplémentaire en donnant la possibilité à chaque parlement national de s'y opposer par une notification.

L'on se rappellera par ailleurs que la Constitution prévoit des passerelles spécifiques à certains domaines. Ainsi dans les domaines de la politique sociale (article III-210, § 3), de l'environnement (article III-234, § 2) et du droit de la famille (article III-269, § 3), le Conseil peut décider à l'unanimité de remplacer la procédure législative spéciale prévue par la Constitution par une procédure législative ordinaire (codécision). De même, dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (à l'exclusion des décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense), le Conseil européen peut décider à l'unanimité d'étendre les cas

de vote à la majorité qualifiée. Une clause passerelle spécifique a aussi été introduite dans le cadre des coopérations renforcées (voir article III-422). Il convient de noter que, dans tous ces cas de passerelles particulières, les parlements nationaux ne sont pas impliqués dans la procédure.

4.5.3. Entrée en vigueur

La Constitution européenne entrera en vigueur le 1^{er} novembre 2006 à condition que tous les Etats membres l'aient ratifiée ou à défaut le premier jour du deuxième mois qui suivra le dépôt du dernier instrument de ratification (article IV-447). Une déclaration précise que le Conseil européen se saisira de la question si à l'issue d'un délai de deux ans après la signature, les 4/5 des Etats membres ont ratifié le Traité tandis qu'un ou plusieurs autres éprouveraient des difficultés à le faire.

5. Protocoles et annexes

5.1 Généralités

Conformément à l'article IV-437, le Traité constitutionnel abroge, outre le traité instituant la Communauté européenne et le traité sur l'Union européenne, tous les protocoles qui y sont annexés et en font partie intégrante. La CIG dut en conséquence examiner quels étaient les protocoles existants qui devaient continuer à produire des effets juridiques de manière à les annexer, dans une forme adaptée, au nouveau Traité constitutionnel.

Sur les 36 protocoles associés au Traité instituant la Communauté européenne et/ou au traité sur l'Union européenne encore en vigueur à ce jour, 10 n'ont ainsi pas été repris par la CIG

- soit parce qu'ils sont obsolètes ou devenus sans objet (comme le protocole de 1992 sur les statuts de l'Institut monétaire européen ou le protocole de 1992 sur le passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire);
- soit parce qu'ils ont été remplacés *de facto* par de nouveaux protocoles que la Convention a rédigés sur le même sujet et qui ont été (après quelques adaptations) repris par la CIG (c'est par exemple le cas du protocole de 1997 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne ainsi que du protocole de 1997 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité).

Outre les 26 protocoles maintenus par la CIG (après actualisation de ceux-ci), d'autres protocoles ont été annexés au Traité constitutionnel

- 5 nouveaux protocoles qui ont été rédigés par la Convention : 1) sur le rôle des parlements nationaux, 2) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité; 3) sur l'eurogroupe; 4) sur la modification du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, qui n'est pas abrogé, et 5) sur la représentation des citoyens au Parlement européen et la pondération des voix au Conseil européen et au Conseil des ministres. Les deux derniers protocoles mentionnés ont été entièrement refondus et complétés par la CIG. Par ailleurs, le titre du dernier a été supprimé, étant donné que les deux articles qu'il contenait ont été repris intégralement dans un protocole plus général rédigé par la CIG sur les dispositions transitoires relatives aux institutions et organes de l'Union;

- 5 nouveaux protocoles qui ont été rédigés par la CIG (outre le protocole susmentionné sur les dispositions transitoires) : 1) sur la coopération structurée permanente (dans le cadre de la PESD); 2) sur l'adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; 3) sur les Traités et actes d'adhésion de neuf « anciens » Etats membres qui se sont joints aux six membres fondateurs en quatre vagues successives; 4) sur les Traités et actes d'adhésion des dix « nouveaux » Etats membres et 5) sur les actes et traités ayant, au cours des années, complété ou modifié le traité instituant la Communauté européenne et le traité sur l'Union européenne.

L'ensemble forme ainsi à nouveau un total de 36 protocoles annexés au Traité constitutionnel. L'ordre dans lequel ils ont été annexés au traité diffère de celui susmentionné.

Pour tous les protocoles existants déjà, dont certains avaient déjà été modifiés suite aux Traités d'adhésion, la CIG s'est essentiellement concentrée sur l'adaptation de la terminologie et de la forme (références aux articles) afin de garantir la cohésion juridique et rédactionnelle de ceux-ci avec le Traité constitutionnel lui-même. Le cas échéant, certaines dispositions ont également été ajoutées dans le but d'adapter les protocoles aux prescrits de la Constitution, et les articles devenus obsolètes ont été abrogés. Dans certains cas, pour garantir une plus grande transparence, le titre d'un protocole a été explicité (comme le montre l'exemple du protocole n° 31, dont le lecteur comprend désormais immédiatement, à la vue de son titre, qu'il concerne un article de la Constitution irlandaise – en l'occurrence, l'article 40.3.3, relatif à l'avortement).

Certains de ces protocoles, principalement les nouveaux protocoles, ont déjà été commentés, lors de l'explication des articles du Traité constitutionnel proprement dit (cf. supra). L'on s'attardera ci après, là où c'est nécessaire, sur les particularités de quelques uns des autres protocoles.

5.2. Protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux

Le Protocole sur le rôle des parlements nationaux n'apporte pas de modifications profondes par rapport au Protocole similaire qui avait été annexé au Traité d'Amsterdam.

Il précise cependant certains points

- les documents de consultation de la Commission, le programme législatif annuel et les projets d'actes législatifs de l'Union seront adressés directement aux parlements nationaux,
- un délai de six semaines doit, sauf urgence à motiver, être observé entre le moment où un acte législatif européen est mis à disposition des parlements nationaux et la date à laquelle il peut être inscrit à l'ordre du jour du Conseil en vue de son adoption,
- les ordres du jour et les résultats des sessions du Conseil sont transmis directement aux parlements nationaux, en même temps qu'aux gouvernements des Etats membres,
- le Parlement européen et les parlements nationaux définiront ensemble l'organisation et la promotion d'une coopération interparlementaire efficace et régulière. Dans le cadre de la Convention, certains avaient envisagé d'aller plus loin en proposant la création d'un Congrès des peuples européens qui aurait réuni des membres du Parlement européen et des parlements nationaux. Cette proposition a toutefois été écartée. Elle aurait compliqué l'architecture institutionnelle de l'Union qu'il convenait au contraire de simplifier,
- la Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union (COSAC) pourra désormais adresser « toute contribution qu'elle juge appropriée » aux institutions de l'Union. Cette possibilité n'était jusqu'ici prévue que pour le domaine de la justice et des affaires intérieures.

Le Protocole précise (article 8) que lorsque le système parlementaire national n'est pas monocaméral, il s'applique aux chambres qui le composent. Cette disposition a été modifiée par la CIG à la suite d'une demande de la Belgique. Le texte proposé par la Convention ne visait en effet que les systèmes monocaméraux ou bicaméraux. Or, le système parlementaire belge ne peut être réduit à une de ces deux formes. Les assemblées parlementaires régionales et communautaires disposent en effet également de compétences dans des domaines visés par le droit de l'Union. Une déclaration unilatérale de la Belgique souligne, dans le même but, qu'en vertu du droit constitutionnel belge, tant la Chambre des Représentants et le Sénat que les assemblées parlementaires des Communautés et des Régions agissent, en fonction des compétences exercées par l'Union, comme composantes

du système parlementaire national ou chambres du parlement national.

5.3. Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité

Le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité introduit une innovation importante.

En vertu du principe de subsidiarité (article I-11), l'Union ne doit intervenir que si et, dans la mesure où les objectifs d'une action envisagée ne peuvent être atteints de manière suffisante par les Etats membres tant au niveau central qu'au niveau régional ou local.

Le respect du principe de subsidiarité est déjà actuellement susceptible d'un contrôle *a posteriori* par la Cour de justice. Ce contrôle juridique est cependant malaisé. Déterminer si une mesure respecte ce principe relève en effet largement d'une appréciation politique que ne peut donner la Cour. Le Protocole complète dès lors ce contrôle *a posteriori* par un contrôle politique *a priori* dans lequel parlements nationaux ont un rôle central.

Les projets d'actes législatifs de l'Union seront transmis aux parlements nationaux. Ils devront être motivés au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Une fiche spécifique devra être élaborée à cet effet.

Tout parlement national ou toute chambre de l'un de ces parlements pourra, dans un délai de six semaines, adresser un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estimerait que ce projet ne respecte pas le principe de subsidiarité.

Dans le cas où des avis sur le non-respect du principe de subsidiarité seraient émis et représenteraient au moins un tiers de l'ensemble des voix (ou un quart des voix pour les propositions portant sur la coopération judiciaire pénale ou la coopération policière), le projet d'acte législatif contesté doit être réexaminé. A l'issue de cet examen, le projet peut être maintenu, modifié ou retiré par la Commission ou l'instance dont il émane. Certains Etats membres auraient voulu aller plus loin en imposant le retrait ou à tout le moins la modification du projet. Un tel système aurait toutefois porté atteinte au droit d'initiative de la Commission et alourdi le processus décisionnel. Cette demande que la Belgique n'a pas soutenu a été écartée.

Le texte de la Convention prévoyait que, pour le calcul du seuil requis d'un tiers des voix, les parlements nationaux ayant un système monocaméral disposeraient de deux voix tandis que chacune des chambres des systèmes bicaméraux disposerait d'une voix. La Belgique, dont le système parlementaire n'est ni monocaméral ni bicaméral en raison des com-

pétences régionales et communautaires a obtenu dans le cadre de la CIG une modification du texte qui prévoit désormais que chaque parlement national dispose de deux voix, réparties en fonction du système parlementaire national. Cette répartition devra, sur le plan interne, faire l'objet d'un accord de coopération à conclure entre le Parlement fédéral et les parlements régionaux et communautaires.

Le contrôle *a posteriori* de la Cour de justice est maintenu. Il est toutefois désormais prévu que ce recours peut être introduit par un Etat membre ou transmis par cet Etat membre conformément à son ordre juridique au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci. Un tel recours peut également être formé par le Comité des Régions contre les actes législatifs européens pour lesquels il doit être consulté.

5.4. *Protocole n° 3 fixant le statut de la Cour de justice de l'Union européenne*

Une série d'amendements de substance, adoptés par le Conseil conformément à l'article 245 du Traité instituant la Communauté européenne avant la fin de la CIG, ont été intégrés dans le Protocole (ainsi, par exemple, le nombre de juges de la Grande Chambre ou le quorum à atteindre pour que la Cour puisse délibérer en séance plénière) et reprises dans le présent protocole (voir art. 16, 17, 51 et 54 du Statut). De la même manière, un article supplémentaire, l'article 65, a été introduit de manière à régulariser toute modification du Statut de la Cour de justice que le Conseil apporterait entre la signature et l'entrée en vigueur du Traité constitutionnel (par exemple, la création d'un tribunal chargé de statuer en première instance sur le contentieux de la Fonction publique, approuvée par le Conseil le 2 novembre 2004, c'est-à-dire après la signature du traité).

5.5. *Protocole n° 4 fixant les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne*

La principale modification de substance de ce protocole se trouve à l'article 10, § 2 (attribution et rotation des droits de vote au Conseil des gouverneurs), qui a été amendé conformément à la décision 2003/223/CE du Conseil approuvée précédemment par les Etats membres.

5.6. *Protocole n° 5 fixant le statut de la Banque européenne d'investissement*

Outre plusieurs amendements rédactionnels devenus nécessaires, plusieurs nouvelles dispositions ont été ajoutées sur proposition de la BEI elle-même.

5.7. *Protocole n° 6 sur la fixation des sièges des institutions et de certains organes, organismes et services de l'Union européenne*

Il convient de noter que, si le Conseil européen est devenu, conformément au Traité constitutionnel, une institution à part entière, aucune nouvelle disposition n'a été intégrée au présent protocole afin d'en fixer le siège. Tant que le siège ne sera pas fixé conformément à la procédure de l'article III-432, le seul point de référence reste la Déclaration n° 22 du Traité de Nice, qui indique que lorsque l'Union comptera dix-huit membres (ce qui est le cas depuis le 1^{er} mai 2004), toutes les réunions du Conseil européen auront lieu à Bruxelles. Conformément à l'article IV-438, § 3, les effets juridiques de cette déclaration sont préservés aussi longtemps qu'elle n'aura pas été abrogée ou amendée. Une telle modification ne peut pas être apportée sans l'accord de la Belgique.

5.8. *Protocole n° 8 relatif aux quatre premiers traités et actes d'adhésion (à savoir, aux adhésions successives des pays suivants) 1) Danemark, Irlande et Royaume-Uni 2) Grèce, 3) Espagne et Portugal et 4) Autriche, Finlande et Suède ainsi que Protocole n° 9 relatif aux récents traité et acte d'adhésion (c'est-à-dire relatifs aux 10 nouveaux Etats membres)*

Conformément à l'article IV-437, § 2, les cinq Traités d'adhésion sont également abrogés dès l'entrée en vigueur du Traité constitutionnel. Par conséquent, la CIG a examiné quelles étaient les dispositions de ces Traités ayant modifié les Traités existants qui devaient être maintenues et elle a identifié celles qui étaient devenues obsolètes (notamment de nombreuses mesures transitoires). Les protocoles susmentionnés reprennent ou mentionnent – après les avoir adaptés à la terminologie du Traité constitutionnel – les dispositions encore pertinentes de ces Traités et actes d'adhésion de manière à ce qu'elles restent en vigueur et continuent à produire des effets juridiques dans les conditions prévues dans lesdits protocoles.

Les deux protocoles contiennent, dans leur partie générale, une nouvelle clause d'habilitation permettant au Conseil d'abroger, dès qu'elles ne seront plus d'application, les dispositions transitoires devant être maintenues provisoirement, sans qu'une révision formelle du traité (en l'occurrence de ses protocoles) ne soit nécessaire pour ce faire. Par ailleurs, il a également été jugé adéquat (d'un point de vue politique) de conserver certaines dispositions, issues des instruments d'adhésion antérieurs, bien qu'obsolètes, en tant que « références historiques » (c'est notamment le cas de la référence à l'article 78 du Protocole n° 8 au système, expiré dans l'intervalle, des écopoints pour le transport routier des marchandises qui traversent l'Autriche).

Enfin, il convient encore de signaler que huit Déclarations ont trait à ces deux protocoles (concernant les îles Aland, le peuple lapon, Chypre et les zones de souveraineté du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord à Chypre, les centrales nucléaires en Lituanie et en Slovaquie, le transit des personnes entre la région de Kaliningrad et les autres parties de la Fédération de Russie)

5.9. Protocole n° 19 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande

Le champ d'application du Protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande prévoyait que ces Etats membres ne participent pas, sauf s'ils notifient leur intention de le faire, aux politiques de contrôle des frontières, à l'asile et à l'immigration ainsi qu'à la coopération judiciaire civile. Cette dérogation est étendue aux mesures portant sur la collecte, le stockage, le traitement et l'échange d'informations dans le cadre de la coopération policière et à la coopération administrative prévue dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

5.10. Protocole n°20 sur la position du Danemark

Le Danemark bénéficie, en vertu des Traités actuels de dérogations spécifiques, en matière d'asile, d'immigration, de coopération judiciaire civile ainsi qu'en matière de la politique européenne de sécurité et de défense et de l'Union économique et monétaire.

Le Protocole maintient ces dérogations et les élargit même puisqu'elles couvriront désormais suite à la fusion des piliers et l'application de la méthode communautaire à la coopération policière et judiciaire pénale, l'ensemble de l'espace de liberté, de sécurité et de justice,

La dérogation serait cependant désormais assortie d'une clause d'« opting-in » qui permettrait au Danemark de participer si il le souhaite à l'adoption de certaines mesures.

5.11. Protocole n° 33 relatif aux actes et traités ayant complété ou modifié le traité instituant la Communauté européenne et le traité sur l'Union européenne

Ce protocole précise, pour des raisons de transparence juridique, quels actes de droit primaire et traités ayant complété ou modifié les traités européens actuels, sont abrogés, en même temps que le Traité instituant la Communauté européenne et le Traité sur l'Union européenne (conformément à l'article IV-437, alinéa 1, du Traité). Il convient de remarquer que, dans l'énumération, figure également le Protocole de 1965 sur les privilèges et immunités des Communautés européennes. La raison pour laquelle celui-ci a été men-

tionné explicitement réside dans le fait que, sans cela, ce protocole (qui, malgré l'abrogation du traité de fusion de 1965 auquel il était initialement annexé, avait été maintenu de manière autonome par l'article 9, alinéa 1 du Traité d'Amsterdam), serait resté d'application malgré l'abrogation des traités de base par l'article IV-437, § 1. L'essentiel de ce protocole de 1965 a toutefois été reprise, dans une terminologie adaptée, dans le Protocole n° 7 du Traité constitutionnel.

Toujours dans le même souci de sécurité juridique, le Protocole n° 33 mentionne également les dispositions antérieures du droit primaire qui resteront d'application. Ainsi, on retrouve dans l'article 2, alinéa 1, du Protocole, l'essentiel de l'article 9, alinéa 7, du Traité d'Amsterdam (qui est abrogé). Cet article assure le maintien d'une base juridique particulière complémentaire à l'article du Traité constitutionnel concernant le siège des institutions (art. III-432); il autorise les Etats membres à arrêter d'un commun accord les dispositions nécessaires en vue de régler certains problèmes particuliers au Grand-duché de Luxembourg qui résultent de la création d'un Conseil unique et d'une Commission unique des Communautés européennes en 1965 (tels que, notamment, la tenue des séances du Conseil à Luxembourg pendant les mois d'avril, de juin et d'octobre). Par ailleurs, le maintien de la version consolidée et adaptée de l'Acte de 1976 « portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct » est garantie

5.12. Protocole n° 34 sur les dispositions transitoires relatives aux institutions et organes de l'Union

Étant donné qu'au sein de la CIG, le compromis politique sur le texte du Traité constitutionnel a conduit à ce que certaines réformes institutionnelles n'entrent complètement en vigueur qu'après une période transitoire, le traité devait contenir des dispositions transitoires. Pour éviter que le texte du traité établissant une « Constitution européenne » ne contienne trop de dispositions (éparses) appelées à devenir superflues après un certain délai, il a été jugé préférable de les rassembler dans un seul et même protocole. Le Protocole n° 34 contient ainsi diverses dispositions transitoires. Il fixe la date à laquelle certaines réformes institutionnelles (composition des institutions et organes, règles de vote...) prennent effet et prévoit les dispositions transitoires qui s'appliqueront jusqu'à cette date.

5.13. Protocole n°36 modifiant le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique

Le Traité constitutionnel abroge tous les traités européens existants, à l'exception du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, qui continue ainsi à exister. Les seules modifications qu'apporte le Protocole au Traité Euratom sont des adaptations techniques liées aux

nouvelles dispositions du Traité constitutionnel, notamment dans les domaines institutionnels et financiers.

La CIG n'a pas jugé souhaitable d'apporter des modifications au fond du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique : en effet, vu le caractère sensible du sujet, cela n'aurait pu que compliquer davantage les négociations portant sur le Traité constitutionnel. Toutefois, plusieurs Etats membres ont formulé une déclaration unilatérale annexée à l'Acte final de la CIG, qui appelle à convoquer le plus rapidement possible une nouvelle CIG afin de revoir sur le fond le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique.

6. Procédure et compétences de la Commission communautaire française

Sur le plan interne belge, les dispositions de cet accord relèvent de la compétence fédérale, mais aussi, pour certains domaines, de la compétence des Communautés et des Régions.

Le Traité établissant une constitution pour l'Europe signé à Rome le 29 octobre 2004 est un traité mixte qui doit être approuvé par les Communautés et les Régions avant que la Belgique ne puisse procéder à sa ratification.

Plusieurs dispositions de ce Traité concernent des compétences dont l'exercice a été transféré de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, chacune pour ce qui la concerne. par décret du 19 juillet 1993 (*Moniteur belge*, 10 septembre 1993).

Et plus particulièrement :

Partie I :

- Titre II – Les Droits fondamentaux et la Citoyenneté de l'Union;
 - Titre III – Article I-14 : Les Domaines de Compétence partagée;
 - Titre III – Article I-17 : Les domaines des actions d'appui, de coordination ou de complément.
- Partie II : La Charte des droits fondamentaux de l'Union

Notamment,

- Article II-63 : Droit à l'intégrité de la personne
- Article II-74 : Droit à l'éducation
- Article II-75 : Liberté professionnelle et droit de travailler
- Article II-81 : Non-discrimination
- Article II-83 : Égalité entre femmes et hommes
- Article II-85 : Droits des personnes âgées
- Article II-86 : Intégration des personnes handicapées
- Article II-93 : Vie familiale et vie professionnelle
- Article II-94 : Sécurité sociale et aide sociale
- Article II-95 : Protection de la santé

L'article 4, 1° du décret du 19 juillet 1993 (*Moniteur belge*, 10 septembre 1993) précise que pour les matières transférées, la Région wallonne et la Commission communautaire française ont les mêmes compétences que celles attribuées à la Communauté française, notamment celles visées à l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 tel que modifié par la loi spéciale du 5 mai 1993. Les paragraphes 1 et 2 de cet article trouvent donc ici matière à s'appliquer et l'assentiment de l'Assemblée de la Commission communautaire française est requis.

En conséquence, le Collège a l'honneur de soumettre à l'approbation de l'Assemblée de la Commission communautaire française le projet de décret d'assentiment ci-joint.

La Ministre, Membre du Collège, chargée des Relations internationales,

Françoise DUPUIS

PROJET DE DECRET**portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe et
à l'Acte final faits à Rome, le 29 octobre 2004**

Le Collège de la Commission communautaire française,
sur proposition de la Ministre, Membre du Collège, chargée
des Relations internationales, après délibération,

ARRETE :

Le Ministre, Membre du Collège, chargée des Relations
internationales, est invitée à présenter à l'Assemblée de la
Commission Communautaire française le projet de décret
dont la teneur suit :

Article 1^{er}

Le présent décret règle, en application de l'article 138 de
la Constitution, une matière visée aux articles 127 et 128 de
celle-ci.

Article 2

Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe et
l'Acte final, faits à Rome, le 29 octobre 2004, sortiront leur
plein et entier effet.

Article 3

Les amendements au Traité établissant une Constitution
pour l'Europe et aux protocoles y annexés qui seront adoptés
sur la base des articles I-32, 6 5, I-40, 6 7, III-55, 6 4, III-167,
§ 2 (c), III-184, § 13, III-187, § 3, III-234, § 2, III-243, III-
269, § 3, III-271, § 1, III-274, § 4, III-300, § 3, III-381, III-
393, III-422 et IV-444 du Traité établissant une Constitution
pour l'Europe ainsi que de l'article 5 du protocole n° 8 et de
l'article 10 du Protocole n° 9, sortiront leur plein et entier
effet.

Bruxelles, le 12 mai 2005

La Ministre, Membre du Collège, chargée des Relations
internationales,

Françoise DUPUIS

ANNEXE

Avis du Conseil d'Etat (L38.184/4)

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Membre du Collège de la Commission communautaire française de Bruxelles-Capitale, compétente pour la Formation professionnelle, l'Enseignement, la Culture et le Transport scolaire, le 1^{er} mars 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret « portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, aux protocoles annexes au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, à ses annexes et Acte final faits à Rome, le 29 octobre 2004 », a donné le 16 mars 2005 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

La section de législation du Conseil d'Etat a donné, le 15 février 2005, un avis portant les nos 37.954/AG, 37.970/AG, 37.977/AG et 37.978/AG sur des avant-projets de loi, de décret et d'ordonnances portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004.

L'objet de l'avant-projet de décret à l'examen étant identique, il est renvoyé à cet avis, dont le texte est reproduit ci-après.

AVIS PORTANT LES N^{os} 37.954/AG, 37.970/AG,
37.977/AG et 37.978/AG

« I. La portée des avant-projets

1. Les avant-projets de loi, de décret et d'ordonnance à l'examen, déposés par le Gouvernement flamand ⁽¹⁾, le Col-

lège réuni de la Commission communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale ⁽²⁾, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ⁽³⁾ et le Gouvernement fédéral ⁽⁴⁾ tendent à donner l'assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004.

Selon l'Acte final, la Conférence des Représentants des Gouvernements des États membres de l'Union européenne a « arrêté » un Traité établissant une Constitution pour l'Europe, trente-six Protocoles qui y sont annexés et deux Annexes au Traité, elle a « adopté » trente Déclarations relatives à des dispositions de la Constitution, annexées à l'Acte final (numérotées de 1 à 30), et onze Déclarations relatives à des Protocoles annexés à la Convention, annexées à l'Acte final (numérotées de 31 à 41), et elle a « pris acte » de neuf Déclarations, annexées à l'Acte final (numérotées de 42 à 50).

2. Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe est structuré comme suit :

- La Partie I, dépourvue d'intitulé, contient neuf titres, consacrés respectivement à la définition et aux objectifs de l'Union européenne, aux droits fondamentaux et à la citoyenneté de l'Union, aux compétences de l'Union, aux institutions et organes de l'Union, à l'exercice des compétences de l'Union, à la vie démocratique de l'Union, aux finances de l'Union, à l'Union et à son environnement proche, ainsi qu'à l'appartenance à l'Union.
- La Partie II contient « la Charte des droits fondamentaux de l'Union ».
- La Partie III a pour objet « les politiques et le fonctionnement de l'Union » et ses sept titres sont revêtus des intitulés suivants : Titre I : « Dispositions d'application générale »; Titre II : « Non-Discrimination et citoyenneté »; Titre III : « Politiques et actions internes »; Titre IV : « L'association des pays et territoires d'outre-mer »; Titre V : « L'action extérieure de l'Union »; Titre VI : « Le

(2) Dossier n° 37.970/AG.

(3) Dossier n° 37.977/AG.

(4) Dossier n° 37.978/AG.

(1) Dossier n° 37.954/AG.

fonctionnement de l'Union »; Titre VII : « Dispositions communes ».

Le Titre III (« Politiques et actions internes ») est divisé en quatre chapitres, qui concernent respectivement les matières suivantes :

- le « marché intérieur »;
- la « politique économique et monétaire »;
- les « politiques dans d'autres domaines », soit l'emploi, la politique sociale, la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et la pêche, l'environnement, la protection des consommateurs, les transports, les réseaux transeuropéens, la recherche et le développement technologique et l'espace, et l'énergie;
- l'« espace de liberté, de sécurité et de justice »;
- les « domaines où l'Union peut décider de mener une action d'appui, de coordination ou de complément », soit la santé publique, l'industrie, la culture, le tourisme, l'éducation, la jeunesse, le sport et la formation professionnelle, la protection civile et la coopération administrative.

Le Titre VI (« Le fonctionnement de l'Union ») contient trois chapitres. La section 1 du chapitre I (« Dispositions institutionnelles ») détermine les compétences des institutions européennes, étant le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil des ministres, la Commission européenne, la Cour de justice de l'Union européenne, la Banque centrale européenne et la Cour des comptes, la section 2 fixe les compétences des organes consultatifs de l'Union, étant le Comité des régions et le Comité économique et social, et la section 3 établit les compétences de la Banque européenne d'investissement. Les chapitres II et III concernent respectivement les « Dispositions financières » et les « Coopérations renforcées ».

- La Partie IV a pour objet les « dispositions générales et finales ».

II. L'objet de l'examen des avant-projets par la section de législation du Conseil d'État

3. Bien qu'en principe l'examen, par la section de législation du Conseil d'État, d'un avant-projet de loi, de décret ou d'ordonnance portant assentiment à un traité ne s'étende pas au texte du traité même, il est fait une exception à ce principe, notamment lorsque le texte du traité – ou de ses annexes – soulève des questions en ce qui concerne sa com-

patibilité avec les dispositions de la Constitution ou d'autres normes juridiques de valeur supérieure à la loi ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾.

III. La compatibilité des actes soumis à l'assentiment avec la Constitution belge

A. La portée de l'article 34 de la Constitution

4. Eu égard à la nature des actes sur lesquels portent les avant-projets de loi, de décret et d'ordonnance, ceux-ci devront être examinés à la lumière de l'article 34 de la Constitution.

Cette disposition s'énonce comme suit :

« L'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué par un traité ou par une loi à des institutions de droit international public. ».

En vertu de cette disposition, il est possible, par dérogation à l'article 33, alinéa 2, de la Constitution, de transférer, par un traité ou par une loi, à des institutions de droit international public, l'exercice de compétences qui sont confiées par la Constitution ou en vertu de celle-ci aux organes de l'État, des communautés ou des régions. Il est néanmoins exigé que ces compétences soient « déterminées » par un traité ou par une loi, ce qui implique qu'elles y soient suffisamment précisées.

On sait que l'ancien article 25bis, actuellement l'article 34, a été inscrit dans la Constitution afin de lever toute ambiguïté concernant la constitutionnalité des traités instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et pour permettre à la Belgique

(5) Voir J. Masquelin, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Bruxelles, Bruylant, 1980, n° 191, qui décrit comme suit les questions que le Conseil d'État doit examiner :

« 1. L'instrument a-t-il été signé au nom du Roi par ses plénipotentiaires ? Dans le cas contraire, réserve-t-il l'entrée en vigueur définitive jusqu'à l'approbation des chambres ou la ratification royale ?

2. L'instrument est-il de ceux qui doivent être soumis à approbation à raison de son mode de conclusion ou de la nature de ses stipulations ?

3. Ne contient-il aucune stipulation qui soit contraire à la Constitution ?

4. Ses stipulations nécessitent-elles des mesures législatives ou réglementaires internes d'adaptation, de transposition, d'habilitation ou d'exécution ?

5. La ratification, l'adhésion ou l'acceptation de l'instrument ne créera-t-elle pas un conflit de traités ? ».

(6) Cf., en ce sens, not. L'avis n° 27.250/1 du 29 janvier 1998 sur un projet de loi portant assentiment à la convention relative au Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les Traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, Annexe, Protocoles A, B, C et D, et Acte final, faits à Amsterdam le 2 octobre 1997, *Doc. parl.*, Sénat, 1997-1998, n° 903/1.

de continuer à participer au développement des institutions européennes ⁽⁷⁾.

5. Dans la mesure où les dispositions du Traité établissant une Constitution pour l'Europe confient l'exercice de certains pouvoirs à l'Union européenne, elle ne sont donc pas critiquables ⁽⁸⁾. Bien que les compétences transférées soient définies d'une manière large, le Conseil d'État estime qu'elle sont suffisamment « déterminées » au sens de l'article 34 de la Constitution. Il en est d'autant plus ainsi que l'article I-11 du Traité prévoit que l'exercice des compétences par l'Union est soumis aux principes d'attributions, de subsidiarité et de proportionnalité.

Il convient également de souligner qu'en vertu de l'article I-5 du Traité,

« [l']Union respecte l'égalité des États membres devant la Constitution ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Elle respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer leur intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. ».

6. Lorsque les dispositions d'un traité vont au-delà de l'attribution de pouvoirs à une institution supranationale et qu'elles portent atteinte, ce faisant, à d'autres dispositions constitutionnelles que celles relatives à l'exercice de ces pouvoirs, le Conseil d'État a toujours considéré à ce jour qu'un assentiment au traité n'est possible qu'après une révision

préalable des dispositions en cause de la Constitution ⁽⁹⁾. Dans son avis n° 28.936/2 du 21 avril 1999 sur un projet de loi portant assentiment au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, le Conseil d'État a formulé l'observation suivante :

« Les dérogations à la Constitution qui vont au-delà de ce qu'implique l'attribution de compétences à une organisation de droit international public ne peuvent être considérées comme « étant admises » par l'article 34 de la Constitution. Sans une révision préalable de la Constitution, cet article ne permet pas de donner assentiment à un traité qui contiendrait de telles dérogations » ⁽¹⁰⁾.

Conformément à cette jurisprudence établie, le Conseil examine, dès lors, si le Traité et les protocoles y annexés, qui font l'objet des actes d'assentiment à l'examen, contiennent des dispositions incompatibles avec la Constitution, notamment avec d'autres dispositions constitutionnelles que celles relatives à l'exercice des pouvoirs. Si le Conseil d'État constate une incompatibilité, il en résulte normalement qu'une révision de la Constitution s'impose avant que les législateurs compétents ne puissent donner leur assentiment au Traité.

7. Une caractéristique essentielle du Traité est qu'après son entrée en vigueur, il attribue aux institutions de l'Union européenne le pouvoir d'adopter des dispositions de droit européen dit « dérivé » ⁽¹¹⁾.

Il est possible que dans l'avenir des conflits surgissent entre le droit européen dérivé (pris sur la base du Traité) et la Constitution belge.

(7) Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution, *Doc. parl.*, Sénat, 1969-1970, n° 275, p. 1; rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution, *Doc. parl.*, Chambre, 1968, n° 10-16/2, p. 3. Cf. J. Verhoeven, « Le droit international et la Constitution révisée », *Ann. dr. Lv.*, 1972, (257), 259-263; Ch. Huberlant et Ph. Maystadt, « Exemples de lois taxées d'inconstitutionnalité » in *Actualité du contrôle juridictionnel des lois*, Bruxelles, 1973, 499-500; J.J.A. Salmon, « Les problèmes de l'adaptation de l'ordre juridique interne à l'ordre juridique international », in *La réforme de l'État 150 ans après l'indépendance*, Bruxelles, 1980, 154-155; A. Alen, J. Clement, G. Van Haegendoren et J. Van Nieuwenhove, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Bruxelles, 1995, n° 25, p. 23; J. Vande Lanotte et G. Goerdertier, *Overzicht Publiek Recht*, Bruges, 2001, n° 102, pp. 61-62.

(8) Voir aussi C.E., avis n° 21.540/AV du 6 mai 1992 sur un projet de loi portant approbation du Traité sur l'Union européenne, de 17 Protocoles et de l'Acte final avec 33 Déclarations, faits à Maastricht le 7 février 1992, *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 482/1.

(9) Voir C.E., avis n° 21.540/AG du 6 mai 1992, cité dans la note précédente; C.E., avis n° 25.776/9 du 22 janvier 1997 sur un projet de loi portant assentiment à l'Accord de sécurité de l'UEO, fait à Bruxelles le 28 mars 1995, *Doc. parl.*, Sénat, 1999-2000, n° 306/1; C.E., avis n° 27.449/2 du 23 mars 1998 sur un projet de loi portant des dispositions en matière électorale et transposant la directive du Conseil de l'Union européenne n° 94/80/CE du 19 décembre 1994; C.E., avis n° 28.936/2 du 21 avril 1999 sur un projet de loi portant assentiment au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, fait à Rome le 17 juillet 1998, *Doc. parl.*, Sénat, 1999-2000, n° 2-329/1.

(10) C.E., avis n° 28.936/2 du 21 avril 1999, cité dans la note précédente, p. 95.

(11) En réalité, le Traité à l'examen s'inspire des traités CE et UE existants et il existe déjà une abondante législation européenne « dérivée ». Il n'empêche toutefois que l'assentiment au Traité à l'examen donne lieu à une nouvelle manifestation de la volonté des législateurs concernés, dont il faudra contrôler la conformité avec la Constitution belge compte tenu du fait que de nouvelles règles du droit européen dérivé seront édictées à l'avenir, et cette fois en application du nouveau Traité.

L'attribution de l'exercice de pouvoirs déterminés à des institutions de droit international public, qu'autorise l'article 34 de la Constitution, implique nécessairement que ces institutions puissent décider de manière autonome de la manière dont elles exercent ces pouvoirs, sans être liées par les dispositions de la Constitution belge⁽¹²⁾. Cela signifie, du moins en principe, que si, en application du Traité à l'examen, une loi européenne ou une loi-cadre européenne par exemple devait être adoptée à l'avenir qui, soit serait elle-même contraire à la Constitution belge, soit obligerait les autorités belges à accomplir des actes incompatibles avec la Constitution, celle-ci ne pourra pas être invoquée à l'encontre de ces actes de droit européen dérivé.

Du point de vue constitutionnel, l'article 34 de la Constitution assure l'articulation entre, d'une part, la primauté reconnue au droit européen notamment par l'article I-6 du Traité et par la jurisprudence de la Cour de justice des Com-

munautés européennes⁽¹³⁾, et, d'autre part, le rang qu'occupe la Constitution belge dans l'ordre juridique interne⁽¹⁴⁾.

Pour le surplus, cette question est aujourd'hui purement virtuelle. Au moment où il est envisagé de donner l'assentiment du Traité lui-même, qui ne constitue que le droit primaire européen, il est impossible de prévoir quel pourrait être le contenu d'une pareille norme européenne de droit dérivé qui, par hypothèse, imposerait à l'État belge ou à ses entités fédérées des obligations incompatibles avec les règles constitutionnelles.

La question de l'interprétation précise de l'article 34 de la Constitution ne pourrait donc se poser que dans l'avenir. En conséquence, il n'est pas nécessaire au Conseil d'État, section de législation, de se prononcer dans le présent avis plus avant sur les conditions d'application de l'article 34 de la Constitution dans l'hypothèse ici envisagée.

Vu ce qui précède, la possibilité selon laquelle le droit européen pourrait entrer en conflit avec la Constitution ne fait pas obstacle pour l'instant à l'assentiment des législateurs au Traité.

(12) En ce sens : C. Naômé, « Les relations entre le droit international et le droit interne belge après l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 16 octobre 1991 », *Rev. dr. Int. Dr. Comp.*, 1994, (24), 54-55; J.-V. Louis, « La primauté, une valeur relative ? », *Cah. Dr. Eur.*, 1995, (23) 26; H. Bribosia, « Applicabilité directe et primauté des traités internationaux et du droit communautaire », *R.B.D.I.*, 1996, (33), p. 60, n° 35; R. Ergec, « La consécration jurisprudentielle de la primauté du droit supranational sur la Constitution », note sous C.E., Orfinger, n° 62.922, 5 novembre 1996, J.T., 1997, 256; M. Melchior en P. Vandernoot, « Contrôle de constitutionnalité et droit communautaire dérivé », *R.B.D.C.*, 1998 (1), 13-14 et 39; voir aussi P. Gilliaux, « L'intégration du droit européen selon le Conseil d'État : primauté et efficacité », in *Le Conseil d'État de Belgique, cinquante ans après sa création*, Bruxelles, 1999, (473), 483; P. Vanden Heede en G. Goedertier, « Eindelijk een volwaardig Grondwettelijk Hof ? Een commentaar op de Bijzondere Wet van 9 maart 2003 op het Arbitragehof », *T.B.P.*, 2003, (458), 470-471, n° 33.

(13) C.J.C.E., Costa, 15 juillet 1964, n° 6/64, *Rec.*, 1964, (1143), 1160; C.J.C.E., Internationale Handelsgesellschaft, 17 décembre 1970, *Rec.*, 1970, n° 11/70, *Rec.*, 1970, 1125, cons. 3. Voir aussi, pour d'autres confirmations de la règle selon laquelle il n'est pas possible de recourir à des dispositions d'une Constitution nationale pour restreindre l'application des dispositions du droit européen, C.J.C.E., Commission c. Italie, 11 avril 1978, n° 100/77, *Rec.*, 1978, p. 879, cons. 21; C.J.C.E., Commission c. Belgique, 6 mai 1980, n° 102/79, *Rec.*, 1980, p. 1473, cons. 15; C.J.C.E., Commission c. Belgique, 17 décembre 1980, n° 149/79, *Rec.*, 1980, p. 3881, cons. 19; C.J.C.E., Commission c. Luxembourg, 2 juillet 1996, n° C-473/93, *Rec.*, 1996, p. I-3207, cons. 38.

(14) À ce jour, la Cour d'arbitrage ne s'est pas encore prononcée clairement sur le rapport entre droit européen dérivé et Constitution belge. La question de la compétence de la Cour d'arbitrage à l'égard d'actes législatifs des autorités belges portant exécution ou transposition du droit communautaire européen a toutefois été soulevée dans une étude de M. Melchior et L. De Grève, président et ancien président de la Cour d'arbitrage, qui observent, certes d'une manière générale et prudente : « Si le problème était soumis à la Cour, la question de la compétence de celle-ci ne pourrait être tranchée sans tenir compte de l'article 25bis (devenu 34) de la Constitution relatif à l'attribution de pouvoirs déterminés à des institutions de droit international public telles que les Communautés européennes » (« Protection constitutionnelle et protection internationale des droits de l'homme : concurrence ou complémentarité ? », rapport pour la IX^{ème} Conférence des Cours constitutionnelles européennes tenue du 10 au 13 mai 1993, *R.U.D.H.*, 1995, (217), p. 228, n° 43).

Le Conseil d'État, section d'administration, a explicitement souscrit à la thèse que l'article 34 de la Constitution emporte que celle-ci ne peut être invoquée à l'encontre de dispositions du droit européen, ou en l'occurrence contre des dispositions du Traité CE lui-même, telles que les interprète la Cour de Justice : Goosse, n° 62.921, et Orfinger, n° 62.922, 5 novembre 1996, *C.D.P.K.*, 1997, 134, rapport de O. Daurmont; J.T., 1997, 256, note de R. Ergec.

Ceci étant, dans l'avenir, pour le cas où l'hypothèse se présente d'un conflit entre le droit européen dérivé et des dispositions de la Constitution belge, il pourrait s'avérer souhaitable, voire nécessaire, compte tenu de la portée plus ou moins large qui serait donnée à l'article 34 de la Constitution, de modifier les dispositions constitutionnelles en cause, outre la possibilité, fût-elle théorique, pour la Belgique de se retirer de l'Union européenne ⁽¹⁵⁾.

8. Eu égard aux considérations qui précèdent, le Conseil d'État estime devoir encore attirer l'attention sur ce qui suit.

Ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, l'assentiment à un traité, notamment à un traité attribuant des pouvoirs à une institution supranationale comme l'Union européenne, peut avoir pour conséquence que la Constitution doive être révisée (voir n° 6). La nécessité d'une révision pourrait également découler de l'adoption par un organe d'une institution supranationale d'une mesure contraire à la Constitution (voir n° 7).

La révision de la Constitution est régie en son article 195. Le Conseil d'État suggère d'examiner s'il ne serait pas opportun de compléter cet article 195 par une disposition portant spécifiquement sur des adaptations de la Constitution qui auraient pour objet, d'une part, l'assentiment à un traité constituant relatif à l'Union européenne et sa ratification (ou, le cas échéant, plus largement, à un traité international en général) et, d'autre part, l'exécution d'obligations découlant du droit UE (ou, le cas échéant, plus largement, l'exécution d'obligations découlant du droit supranational ou international en général). Une procédure plus souple pourrait, par exemple, être prévue pour de telles modifications de la Constitution.

B. L'accès aux emplois civils

9. En vertu de l'article 10, alinéa 2, de la Constitution, seuls les Belges sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers. Il résulte de l'utilisation des termes « pour des cas particuliers » dans cet article de la Constitution que, s'il souhaite ménager des exceptions au principe que seuls les Belges sont admissibles à des fonctions publiques, le législateur doit indiquer de manière expresse et précise les fonctions qui sont rendues accessibles aux étrangers ⁽¹⁶⁾.

L'article III-133 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe garantit la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union européenne (paragraphe 1) et interdit toute discrimination, fondée sur la nationalité entre les travailleurs des États membres (paragraphe 2). Il prévoit toutefois qu'il n'est pas applicable aux « emplois dans l'administration publique » (paragraphe 4). Les dispositions de cet article III-133 reproduisent textuellement celles de l'article 39 (ancien article 48) du Traité instituant la Communauté européenne (Traité CE). En vertu de l'article IV-438, paragraphe 4, du Traité établissant une Constitution pour l'Europe ⁽¹⁷⁾, cet article doit donc être interprété à la lumière de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes relative à la notion d'« emplois dans l'administration publique ». La Cour de Justice considère que ces mots ne portent que sur des emplois « comportant une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques » ⁽¹⁸⁾.

L'article III-133 du Traité doit, dès lors, être interprété en ce sens qu'il ouvre aux ressortissants des États membres de l'UE un droit d'accès à tous les emplois civils, pour autant que ceux-ci ne « comportent de participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique » et ne visent pas des « fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques ». Interprété de cette manière, l'article III-133 est contraire à l'article 10, alinéa 2, de la Constitution.

Strictement parlant, le législateur ne pourrait donner son assentiment au Traité sans la révision préalable de l'article 10, alinéa 2, de la Constitution. Comme il a été exposé ci-avant, l'article III-133 ne diffère toutefois pas, sur le fond, de l'article 39 du Traité CE. Or, le Conseil d'État, section d'administration, a admis que l'article 39 du Traité CE prévaut

(15) Voir l'article I-60 du Traité.

(16) Voir C.E., avis n° 35.824/1 du 25 septembre 2003 sur une proposition de loi visant à ouvrir la fonction publique fédérale aux ressortissants étrangers, *Doc. parl.*, Chambre, 2003, n° 117/2, et les avis y mentionnés dans la note de bas de page 1.

(17) L'article IV-438, § 4, s'énonce comme suit :

« La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes et du Tribunal de première instance relative à l'interprétation et à l'application des traités et actes abrogés par l'article IV-437, ainsi que des actes et conventions adoptés pour leur application, reste, *mutatis mutandis*, la source de l'interprétation du droit de l'Union, et notamment des dispositions comparables de la Constitution. ».

(18) Voir notamment C.J.C.E., Commission c. Luxembourg, n° C-473/93, 2 juillet 1996, *Rec.*, 1996, I-3207; C.J.C.E., Commission c. Belgique, n° C-173/94, 2 juillet 1996, *Rec.*, 1996, I-3265; C.J.C.E., Commission c. Grèce, n° C-129/94, 2 juillet 1996, *Rec.*, 1996, I-3285. Voir aussi C.J.C.E., Commission c. Belgique, 17 décembre 1980, n° 149/79, *Rec.*, 1980, 3881; C.J.C.E., Commission c. Belgique, 26 mai 1982, n° 149/79, *Rec.*, 1982, 1845; cf. E Honorat, « Les incidences de la libre circulation des personnes sur l'accès aux fonctions publiques nationales », *Adm. Publ.* (T), 1997, 3-14; M. Leroy et J. Sohier, « Les règles supranationales relatives à l'accès à la fonction publique », *Adm. Publ.* (T), 197, 53-63.

sur l'article 10, alinéa 2, de la Constitution ⁽¹⁹⁾. Même sans révision préalable de la Constitution, l'article 39 du Traité CE produit donc ses pleins effets vis-à-vis de la Belgique ⁽²⁰⁾, et il n'en ira pas autrement en ce qui concerne l'article III-133 du nouveau traité. Il n'en demeure évidemment pas moins qu'il reste recommandé d'adapter le texte de la Constitution aux exigences du droit européen ⁽²¹⁾ ⁽²²⁾. L'article 10, alinéa 2, de la Constitution a du reste été soumis à révision précisément dans le but de mettre cette disposition en harmonie avec le droit communautaire européen ⁽²³⁾.

C. La protection des droits et libertés fondamentaux

10. Le titre II de la Constitution belge garantit un certain nombre de droits et libertés fondamentaux. La partie II du Traité établissant une Constitution pour l'Europe comporte une « Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ».

Dans un certain nombre de cas, la protection que le titre II de la Constitution attache à certaines droits fondamentaux

est plus large que celle que la partie II du Traité accorde à ces mêmes droits. C'est ainsi que la Constitution belge garantit la liberté linguistique (article 30 de la Constitution), tandis que ce droit ne figure pas dans la Charte. À l'égard d'un certain nombre d'autres droits, la Constitution belge contient des garanties plus précises que la Charte. Tel est par exemple le cas pour la liberté d'enseignement (article 24 de la Constitution; comp. L'article II-74 du Traité), la liberté des cultes (articles 19, 24, 25, 26 et 27 de la Constitution), alors que l'article II-112 général du Traité n'exclut pas de telles mesures ⁽²⁴⁾.

Par ailleurs, la Constitution prévoit que l'immixtion dans certains droits fondamentaux n'est autorisée qu'en adoptant un acte législatif formel, alors que l'article II-112 précité ne requiert pas l'intervention du législateur.

11. La protection moins élevée qu'offre la Charte sur certains points ne porte pas atteinte, en soi, à la protection plus large que garantit la Constitution belge. En effet, l'article II-113 du Traité prévoit expressément :

« Aucune disposition de la présente Charte ne doit être interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et des libertés fondamentales reconnus, dans leur champ d'application respectif, par le droit de l'Union, le droit international et les conventions internationales auxquelles sont parties l'Union, ou tous les États membres, et notamment la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que par les constitutions des États membres. ».

Les explications relatives à l'article 53 du texte initial de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2000), qui est devenu l'article II-113 du Traité, précisent à ce propos :

« Cette disposition vise à préserver le niveau de protection offert actuellement, dans leurs champs d'application respectifs, par le droit de l'Union, le droit des États membres et le droit international » ⁽²⁵⁾.

(19) C.E., Goosse, n° 62.921, et Orfinger, n° 62.922, 5 novembre 1996, précité.

(20) Cf. C.E., avis n° 35.857/VR du 9 octobre 2003 sur un projet de décret élargissant la condition de la nationalité pour l'accès aux emplois statutaires dans certains services publics flamands, *Doc. parl.*, Parl. Fl., 2003-2004, n° 2055/1. Dans cet avis le Conseil d'État a formulé la considération suivante :

« Il résulte plus particulièrement de cette jurisprudence que les ressortissants d'un État membre de l'Espace économique européen peuvent avoir librement accès aux emplois ne comportant pas de participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique ni aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques. ».

(21) Voir précédemment, dans le même sens, C.E., avis n° 21.303 du 13 novembre 1991 sur un projet d'arrêté royal fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicables au personnel des Exécutifs et aux personnes morales de droit public qui en dépendent, *M.B.*, 24 novembre 1991, p. 29.394; C.E., avis n° 23.593/VR/V du 26 juillet 1994 sur un projet d'arrêté royal fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicables au personnel des services des Gouvernements des communautés et des régions et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent, *M.B.*, 1^{er} octobre 1994, p. 24.881. Voir également F. Delpérée, « Nationalité et citoyenneté. Développements et incidences sur le droit de la fonction publique en Belgique », *Adm. Publ.* (T), 1997, 23-25.

(22) Il convient de rappeler que la loi, les décrets et les ordonnances portant assentiment du Traité pourraient, en vertu des articles 1^{er} et 3, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, faire l'objet d'un recours en annulation auprès de celle-ci, et que la question pourrait se poser de savoir si cette loi, ces décrets ou ces ordonnances sont compatibles, notamment, avec l'article 10 de la Constitution, par exemple dans la mesure où il serait porté assentiment à l'article III-133 du Traité.

(23) Déclaration de révision de la Constitution, *M.B.*, 10 avril 2003, 18.319-18.320.

(24) Cette disposition est libellée comme suit :

« Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. ».

(25) Explications concernant la Charte des droits fondamentaux inscrits dans la déclaration 12 relative à des dispositions de la Constitution, annexée au Traité.

Sur la portée de ces explications, voir l'article II-112, § 7, du Traité.

Il résulte de l'article II-113 que la Charte ne peut pas, en soi, être contraire au titre II de la Constitution belge, dès lors que cet article indique expressément que la Charte n'entend pas porter atteinte aux garanties plus larges offertes par chacune des constitutions nationales. La ratification du Traité par la Belgique ne pourra donc pas avoir pour effet que des dispositions de la Constitution belge (ou celles des conventions internationales relatives aux droits de l'homme auxquelles la Belgique est partie) seraient, désormais, interprétées d'une manière moins large qu'auparavant. Dans la mesure où la Constitution belge et le Traité seront tous deux applicables à une situation donnée ⁽²⁶⁾, le droit fondamental concerné devra être garanti en vertu de la disposition la plus large.

12. La question se pose de savoir si la référence que l'article II-113 fait à la protection des droits et libertés dans « les constitutions des États membres » fait aussi obstacle à ce qu'en édictant le « droit européen dérivé », les institutions de l'Union européenne puissent également dans l'avenir porter atteinte ou contraindre les autorités belges à porter atteinte aux garanties spécifiques que le titre II de la Constitution accorde aux droits et aux libertés fondamentaux. Le Conseil d'État constate que deux interprétations sont avancées à ce propos.

Selon une première interprétation, l'article II-113 a une portée limitée. Cet article contient seulement une règle visant à « interpréter » les dispositions de la Charte et garantit uniquement que la Charte ne porte pas atteinte en soi aux garanties plus larges qu'offrent les constitutions nationales des États membres, sans qu'il implique toutefois l'obligation pour les institutions européennes de respecter, dans l'exercice de leurs compétences, les garanties spécifiques prévues par ces constitutions nationales pour protéger les droits fondamentaux et sans que les États membres puissent se prévaloir de leur constitution nationale pour se soustraire à la mise en œuvre et à l'application du droit européen. Dans cette interprétation, les institutions européennes doivent, en édictant le droit européen dérivé, uniquement respecter les droits fondamentaux garantis par la Charte. Il ressort néanmoins de l'article II-112, § 4, que dans la mesure où ces droits fondamentaux résultent des « traditions constitutionnelles communes aux États membres », ils doivent être interprétés en harmonie avec ces traditions. Il n'est toutefois pas question d'une quelconque subordination du droit européen par rapport aux constitutions nationales.

(26) Tel serait le cas lorsqu'une autorité belge prend une mesure par laquelle elle met en œuvre le droit de l'Union. En tant qu'autorité belge, elle est soumise à la Constitution belge; en vertu de l'article II-111, § 1^{er}, du Traité, elle est également soumise au Traité.

Selon une seconde interprétation, avancée par certains auteurs, l'article II-113 aurait une portée plus étendue et empêcherait, par ailleurs, que les institutions européennes puissent contraindre les États membres, lors de la mise en œuvre du droit européen dérivé, à aller à l'encontre des garanties plus larges qu'accorde leur constitution nationale en matière de droits fondamentaux. Selon cette interprétation, l'article II-113 vise à lutter contre régression des droits fondamentaux. Dans cette interprétation large, cet article aurait pour effet, comme l'écrit P. Cassia :

« de conférer à l'ensemble des droits fondamentaux reconnus par les différentes constitutions nationales une valeur supérieure à ceux inscrits dans ce traité » ⁽²⁷⁾.

Admettre cette interprétation large impliquerait, toujours selon P. Cassia, que

« dans l'hypothèse où la Cour de Justice de l'Union européenne aurait déclaré qu'un acte de droit dérivé ne méconnaissait aucun des droits et libertés reconnus par le traité, une juridiction nationale serait autorisée, sur le fondement du traité à refuser que ce même acte s'applique dans l'État membre, au motif que le « standard » national de protection des droits fondamentaux est plus élevé que celui de la Cour [...] » ⁽²⁸⁾.

En définitive, c'est évidemment à la Cour de Justice de l'Union européenne qu'il appartiendra de fixer la portée de l'article II-113. Le Conseil d'État souhaite néanmoins souligner dès à présent que la seconde interprétation, l'interprétation large, de l'article précité impliquerait un bouleversement

(27) P. Cassia, « L'article I-6 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe et la hiérarchie des normes », *Europe, Revue mensuelle du JurisClasseur*, décembre 2004, p. 9.

(28) *Ibid.* Dans le même sens : M. Fischbach, « Grundrechte-Charta une Menschenrechtskonvention », in *Grundrechtscharta eine Verfassungsentwicklung in der EU*, (W. Heusel, éd.), Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier, Band 35, 2002, 126. G. Braibant, vice-président de la Convention qui a rédigé la Charte, écrit également à propos de l'article 53 de la Charte :

« Cette disposition vise à préserver le niveau de protection offert actuellement dans leur champ d'application respectif par le droit de l'Union, le droit des États membres et le droit international. [...] [C]ela signifie qu'en matière de définition et de protection de droits fondamentaux on ne peut jamais reculer ou régresser par rapport aux textes en vigueur. [...] Cette disposition ne figurait pas dans le projet initial et a été introduite sur ma proposition, sans objections des autres membres de la Convention. Elle peut paraître choquante, singulièrement dans un texte européen. Elle met en cause, en effet, la suprématie du droit international, en particulier européen, sur les droits nationaux qui est maintenant généralement reconnue. [...] Cela signifie que l'on fera prévaloir sur la Charte une disposition plus protectrice contenue dans une Constitution nationale » (*La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Témoignage et commentaires*, Paris, 2001, pp. 266 à 269).

des principes actuellement en vigueur de l'ordre juridique européen, dès lors qu'elle instaure une prééminence de la constitution nationale sur le droit européen et permet une application et une mise en œuvre non uniformes du droit européen dans les différents États membres, alors que la première interprétation, l'interprétation restrictive, se situe dans le prolongement des principes fondamentaux qui ont jusqu'à présent toujours régi le droit européen.

Selon cette première interprétation, l'article II-113 du Traité n'exclut pas que le droit dérivé des institutions européennes méconnaisse les garanties spécifiques ou oblige les autorités belges à méconnaître les garanties spécifiques qu'offre le titre II de la Constitution belge dans le domaine de la protection des droits fondamentaux. Cette méconnaissance n'est toutefois pas inscrite dans le Traité même, mais découlerait plutôt d'un exercice futur éventuel par les institutions européennes des compétences qui leur sont attribuées dans le Traité en vertu de l'article 34 de la Constitution. Comme on l'a déjà exposé ci-dessus, il n'est ni possible ni souhaitable d'anticiper d'ores et déjà à cet égard par une révision de la Constitution (voir ci-dessus, n° 7).

Pour cette raison, le Conseil d'État estime ne pas devoir formuler, pour l'heure, de critique de constitutionnalité.

D. La révision de la Constitution européenne

13. Les articles IV-443 à IV-445 du Traité prévoient une procédure de révision « ordinaire » et deux procédures de révision « simplifiée ». Ces procédures doivent être examinées au regard des dispositions de la Constitution et de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui portent sur la conclusion des traités, lesquelles sont applicables également à la modification des traités.

a) Les articles IV-443 et IV-445 du Traité

14. Les articles IV-443 et IV-445 du Traité disposent :

– Article IV-443 :

« 1. Le Gouvernement de tout État membre, le Parlement européen ou la Commission peut soumettre au Conseil des projets tendant à la révision du présent traité. Ces projets sont transmis par le Conseil au Conseil européen et notifiés au Parlement nationaux.

2. Si le Conseil européen, après consultation du Parlement européen et de la Commission, adopte à la majorité simple une décision favorable à l'examen des modifications proposées, le président du Conseil européen convoque une Convention composée de représentants des Parlements nationaux, des chefs d'État ou de Gouvernement des États mem-

bres, du Parlement européen et de la Commission. La Banque centrale européenne est également consultée dans le cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire. La Convention examine les projets de révision et adopte par consensus une recommandation à une Conférence des représentants des Gouvernements des États membres telle que prévue au paragraphe 3.

Le Conseil européen peut décider à la majorité simple, après approbation du Parlement européen, de ne pas convoquer de Convention lorsque l'ampleur des modifications ne le justifie pas. Dans ce dernier cas, le Conseil européen établit le mandat pour une Conférence des représentants des Gouvernements des États membres.

3. Une Conférence des représentants des Gouvernements des États membres est convoquée par le président du Conseil en vue d'arrêter d'un commun accord les modifications à apporter au présent traité.

Les modifications entrent en vigueur après avoir été ratifiées par tous les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

4. Si à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la signature du traité modifiant le présent traité, les quatre cinquièmes des États membres ont ratifié ledit traité et qu'un ou plusieurs États membres ont rencontré des difficultés pour procéder à ladite ratification, le Conseil européen se saisit de la question. ».

– Article IV-445 :

« 1. Le Gouvernement de tout État membre, le Parlement européen ou la Commission peut soumettre au Conseil européen des projets tendant à la révision de tout ou partie des dispositions de la partie III, titre III, relatives aux politiques et actions internes de l'Union.

2. Le Conseil européen peut adopter une décision européenne modifiant tout ou partie des dispositions de la partie III, titre III. Le Conseil européen statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen et de la Commission ainsi que de la Banque centrale européenne dans le cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire.

Cette décision européenne visée au paragraphe 2 ne peut pas accroître les compétences attribuées à l'Union dans le présent traité. ».

15. En vertu de l'article 167, § 2, de la Constitution, les traités ne peuvent avoir d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres. Selon l'article 167, §§ 3 et 4, de la Constitution, les parlements communautaires et de régionaux doi-

vent marquer leur assentiment aux traités portant sur leurs compétences ⁽²⁹⁾.

16. Les articles IV-443 et IV-445 ne soulèvent aucune objection constitutionnelle sur ce point puisqu'il disposent expressément que la révision n'entre en vigueur qu'après la ratification des modifications « par tous les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives » ⁽³⁰⁾ ou qu'après l'approbation de la décision européenne fixant la modification « par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives » ⁽³¹⁾.

17. Par ailleurs, dès que les négociations seront ouvertes pour les révisions prévues par les articles IV-443 ou IV-445 du Traité, il conviendra d'en informer les Chambres et chacun des parlements communautaires et régionaux, en ce compris l'Assemblée réunie de la Commission communautaire française, et ce afin de respecter l'article 168 de la Cons-

titution et l'article 16, § 2, alinéa 2, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 ⁽³²⁾.

b) L'article IV-444 du Traité

18. L'article IV-444 (dit « clause passerelle » du Traité) dispose :

« 1. Lorsque la partie III prévoit que le Conseil statue à l'unanimité dans un domaine ou dans un cas déterminé, le Conseil européen peut adopter une décision européenne autorisant le Conseil à statuer à la majorité qualifiée dans ce domaine ou dans ce cas.

Le présent paragraphe ne s'applique pas aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.

2. Lorsque la partie III prévoit que des lois ou lois-cadres européennes sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, le Conseil européen peut adopter une décision européenne autorisant l'adoption desdites lois ou lois-cadres conformément à la procédure législative ordinaire.

3. Toute initiative prise par le Conseil européen sur la base des paragraphes 1 ou 2 est transmise aux parlements nationaux. En cas d'opposition d'un parlement national notifiée dans un délai de six mois après cette transmission, la décision européenne visée aux paragraphes 1 ou 2 n'est pas adoptée. En l'absence d'opposition, le Conseil européen peut adopter ladite décision.

Pour l'adoption des décisions européennes visées aux paragraphes 1 et 2, le Conseil européen statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent. ».

19. Ces dispositions contiennent une délégation de pouvoirs au Conseil européen pour modifier un certain nombre

(29) Voir également l'article 16, § 1^{er}, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, l'article 5, § 1^{er}, de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, les articles 4, alinéa 2, et 63, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, l'article 4, 1^o, du décret II du 19 juillet 1993 de la Communauté française attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, l'article 4, 1^o, du décret III du 22 juillet 1993 de la Commission communautaire française attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, les articles 9 à 11 de l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes et l'article 2 de l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés, les Régions et le Collège réuni de la Commission communautaire commune relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes. Voir aussi, sur les compétences de la Commission communautaire française en ce qui concerne la conclusion des traités, l'avis n° 27.270/4 du 18 mars 1998 sur un avant-projet de décret de la Commission communautaire française portant approbation de l'accord de coopération entre la Communauté française de Belgique et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux modalités d'exercice des relations internationales de la Commission communautaire française (*Doc. parl.*, Assemblée Commission communautaire française, 1997-1998, n° 63/1).

(30) Article IV-443, § 3, alinéa 2.

(31) Art. IV-445, § 2, alinéa 2.

(32) Cette dernière disposition est applicable à la Communauté germanophone, à la Région de Bruxelles-Capitale, à la Commission communautaire commune et à la Commission communautaire française en vertu de l'article 5, § 1^{er}, de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, des articles 4, alinéa 2, et 63, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, de l'article 4, 1^o, du décret II du 19 juillet 1993 de la Communauté française attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française et de l'article 4, 1^o, du décret III du 22 juillet 1993 de la Commission communautaire française attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

de dispositions de la partie III, sans l'approbation des États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. La Belgique et ses entités fédérées pourraient donc être liées par une modification du Traité sans que les assemblées législatives compétentes y aient donné expressément leur assentiment⁽³³⁾. Le fait que la décision du Conseil européen doit être prise à l'unanimité ne change évidemment rien à cette constatation.

Tant la Cour de cassation⁽³⁴⁾ que la section de législation du Conseil d'État⁽³⁵⁾ admettent que, dans certaines conditions, les Chambres législatives peuvent donner leur assentiment préalable à un traité ou à un amendement à celui-ci. Pour qu'un tel assentiment préalable soit compatible avec l'article 167, §§ 2 à 4, de la Constitution et avec l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, deux conditions doivent être réunies : il faut notamment que les Chambres législatives et, le cas échéant, les parlements des communautés et des régions connaissent les limites des futurs amendements⁽³⁶⁾ et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces amendements.

En ce qui concerne la première condition, selon laquelle les assemblées législatives doivent connaître les limites de futurs amendements, les limites dans lesquelles la procédure de l'article IV-444 peut être appliquée sont clairement définies dans cette disposition.

En effet, le texte définit tout d'abord les limites quant au fond. D'une part, la procédure peut uniquement être appliquée dans les « domaines » ou « cas » pour lesquels la partie III du Traité prescrit par le Conseil « statue à l'unanimité »⁽³⁷⁾ ou lorsque, par exemple, des lois ou des lois-cadres européennes sont adoptées conformément à une procédure

législative spéciale⁽³⁸⁾. Il s'agit d'un nombre important de dispositions du Traité qui sont clairement identifiées. En outre, les dispositions concernant l'unanimité au Conseil ne peuvent être modifiées si elles ont des implications militaires ou dans le domaine de la défense⁽³⁹⁾. Par ailleurs, les limites sont fixées en ce qui concerne le résultat de la modification. Cette dernière peut uniquement viser soit à remplacer la procédure de l'unanimité au Conseil par une décision adoptée à la majorité qualifiée, soit à remplacer la procédure législative spéciale prévue pour l'adoption d'actes législatifs par la procédure législative ordinaire.

Le texte prévoit ensuite clairement dans quelles limites de procédure une telle modification du traité peut intervenir et plus particulièrement la possibilité ouverte aux parlements nationaux de faire connaître leur opposition à cette modification⁽⁴⁰⁾.

Dans ces circonstances, rien ne s'oppose sur le plan juridique à ce que les assemblées législatives compétentes soient invitées à marquer au préalable leur assentiment aux futures modifications du traité qui résultent de l'article IV-444, § 1^{er}. Il en va d'ailleurs de même pour les autres dispositions qui, dans la Constitution européenne elle-même ou dans les protocoles, prévoient une « clause passerelle spécifique »⁽⁴¹⁾.

En ce qui concerne la seconde condition, il ne peut y avoir aucune ambiguïté quant au fait que les chambres législatives donnent anticipativement leur assentiment aux éventuelles modifications visées aux dispositions susmentionnées. Il faudrait dès lors compléter chacun des avant-projets en y insérant une disposition expresse en ce sens.

20. Lorsqu'un avant-projet de loi, de décret ou d'ordonnance d'assentiment concerne un traité comprenant une clause organisant une procédure simplifiée de modification de celui-ci, il est généralement recommandé de compléter l'avant-projet par une disposition prévoyant l'obligation pour

(33) Voir les textes applicables sous le n° 15 et à la note n° 30, plus haut.

(34) Cass., 19 mars 1981, *Pas.*, 1981, I, n° 417; *J.T.*, 1982, 565, et la note de J. Verhoeven; Cass., 2 mai 2002, n° C.99.0518.N.

(35) Voir notamment C.E., section de législation, avis 33.510/3 du 28 mai 2002 sur l'avant-projet devenu la loi du 17 décembre 2002 portant assentiment à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, et aux annexes, faites à Aarhus le 25 juin 1998 (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-1235/1, p. 48); avis 35.792/2/V du 20 août 2003 sur l'avant-projet devenu le décret du 27 novembre 2003 portant assentiment à la Convention sur les polluants organiques persistants, faite à Stockholm, le 22 mai 2001, ainsi qu'à ses annexes (*Doc.*, C.R.W., 2003/2004, n° 575/1, p. 10); avis 36.170/1 du 11 décembre 2003 sur l'avant-projet de loi portant assentiment à la Convention sur la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et la République de Croatie, signée à Bruxelles le 31 octobre 2001 (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 957/1).

(36) Voir notamment les avis cités à la note précédente.

(37) Article IV-444, § 1^{er}, alinéa 1^{er}.

(38) Article IV-444, § 2.

(39) Article IV-444, § 1^{er}, alinéa 2.

(40) Art. IV-444, § 3.

(41) Tel est notamment le cas des articles III-184, § 13, III-120, § 3, III-234, § 2, III-269, § 3, III-300, § 3, et III-381 du Traité, de l'article 5 du Protocole relatif aux traités et actes d'adhésion du Royaume de Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, de la République hellénique, du Royaume d'Espagne et de la République portugaise, et de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède, et de l'article 10 du Protocole relatif aux traités et acte d'adhésion de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovaquie et de la République slovaque.

le Gouvernement, le Collège ou le Collège réuni de communiquer aux assemblées législatives les modifications envisagées au traité, afin de leur permettre de prendre attitude quant aux suites à réserver à ces modifications ⁽⁴²⁾.

Une telle recommandation ne s'impose pas en l'espèce : l'article 168 de la Constitution et l'article 16, § 2, alinéa 2, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, disposition applicable à l'ensemble des entités fédérées ⁽⁴³⁾, prévoient en effet déjà en ce qui concerne les Traités instituant les Communautés européennes ainsi que les traités et actes subséquents qui les ont modifiés ou complétés que, dès l'ouverture des négociations en vue de leur révision – ce qui vise aussi toute révision des traités constitutifs de l'Union européenne, en ce compris le Traité à l'examen –, les différentes assemblées législatives concernées doivent en être informées.

L'article IV-444, § 3, première phrase, du Traité prévoit au demeurant également que :

« Toute initiative prise par le Conseil européen sur la base des paragraphes 1 ou 2 est transmise aux parlements nationaux. ».

21. La procédure ouverte par la transmission de l'initiative du Conseil européen en matière de révision simplifiée soulève une question plus spécifique, eu égard aux compétences des parlements des entités fédérées en la matière.

L'article IV-444, § 3, deuxième phrase, du Traité dispose en effet qu'en cas d'opposition d'un « parlement national » à la révision, notifiée dans un délai de six mois après transmission visée ci-dessus, la décision européenne ne peut être adoptée. Ce n'est qu'un cas d'absence d'opposition que le Conseil européen peut adopter ladite décision.

Lors de la signature de la Convention européenne, le Gouvernement belge a fait une déclaration « relative aux parlements nationaux ». Cette déclaration n° 49 s'annonce comme suit :

« La Belgique précise que, en vertu de son droit constitutionnel, tant la Chambre des Représentants et le Sénat du Parlement fédéral que les assemblées parlementaires des Communautés et des Régions agissent, en fonction des compétences exercées par l'Union, comme composantes du sys-

tème parlementaire national ou chambres du Parlement national. ».

Sans qu'il soit nécessaire d'examiner de manière générale la validité juridique des déclarations unilatérales ⁽⁴⁴⁾, celle qui est ici examinée, dont l'Acte final se limite à prendre acte, alors que le même Acte final déclare en « adopter » d'autres, ne peut être considérée comme liant les autorités européennes ou les autres États membres de l'Union européenne. Au demeurant, lorsque, dans les instruments conventionnels auxquels les avant-projets tendent à donner l'assentiment ⁽⁴⁵⁾, il est fait état pour les États fédéraux ou régionaux d'institutions parlementaires autres que celles du niveau fédéral ou national, le texte le précise de manière expresse, comme à l'article 6, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, du Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. De même, la référence au « système parlementaire » faite par exemple à l'article 7, alinéa 2, du même Protocole et à l'article 8 du Protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne concerne des dispositions portant sur la réglementation des hypothèses d'un système de monocalaméralisme ou de bicaméralisme, nécessairement envisagé au niveau national (ou fédéral); l'article 7, alinéa 2, précité du Protocole n° 2 n'envisage d'ailleurs pas d'autre hypothèse que celle où un « parlement national » disposerait au maximum de deux assemblées ⁽⁴⁶⁾. En toute hypothèse, l'article IV-444, § 3, ne vise que les « parlements nationaux » ou le « parlement national ». Il existe en tout cas de sérieuses incertitudes quant à l'effectivité de la déclaration précitée de la Belgique au sein de l'ordre juridique européen.

Il est donc douteux qu'en ce qui concerne la Belgique les autorités européennes considèrent les assemblées des entités fédérées comme étant visées par la notion de « parlement national » au sens de l'article IV-444, § 3, du Traité.

Il faut, dès lors, envisager de régler dans un accord de coopération la mesure dans laquelle les entités fédérées seront, le cas échéant, associées à la détermination du point de vue du Parlement national. Un tel accord de coopération peut se justifier sachant que la procédure de révision simplifiée

(42) Voir notamment les avis cités à la note n° 36.

(43) L'article 16 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 est rendu applicable à la Communauté germanophone, à la Région de Bruxelles-Capitale, à la Commission communautaire commune et à la Commission communautaire française par l'article 5, § 1^{er}, de la loi précitée du 31 décembre 1983, les articles 4, alinéa 2, et 63, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989, l'article 4, 1^o, du décret II précité du 19 juillet 1993 et l'article 4, 1^o, du décret III précité du 22 juillet 1993.

(44) Selon J. Verhoeven, une déclaration interprétative est celle « par laquelle l'État se contente de préciser le sens qu'il prête à une obligation qu'il ne conteste pas » et à laquelle « [a]ucune autorité particulière ne peut [...] être attachée » (J. Verhoeven, *Droit international public*, Bruxelles, 2000, 407).

(45) En vertu de l'article IV-442 du Traité.
« Les protocoles et annexes du présent traité en font partie intégrante. ».

(46) L'article 7, alinéa 2, seconde phrase est en effet rédigée comme suit : « Dans un système parlementaire national bicaméral, chacune des deux chambres dispose d'une voix » (voir, ci-après, le n° 22).

peut conduire à une modification des dispositions du Traité portant sur l'exercice des compétences européennes dans des matières qui relèvent, en droit interne, en tout ou en partie, de la compétences de ces entités.

E. L'application du principe de subsidiarité au regard de l'organisation fédérale de l'État

22. Le principe de subsidiarité est un des principes fondamentaux de l'exercice des compétences de l'Union. L'article I-11, § 3, du Traité dispose à cet égard :

« En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union. Les institutions de l'Union appliquent le principe de subsidiarité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les parlements nationaux veillent au respect de ce principe conformément à la procédure prévue dans ce protocole. »

Le protocole n° 1 précité sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne prévoit que les documents de consultation de la Commission ⁽⁴⁷⁾ et les projets d'actes législatifs européens ⁽⁴⁸⁾ sont transmis aux « parlements nationaux ». Les « parlements nationaux » peuvent ensuite adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, un avis motivé concernant la conformité d'un projet d'acte législatif européen avec le principe de subsidiarité, selon la procédure prévue par le protocole n° 2 précité sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ⁽⁴⁹⁾.

L'article 8 du protocole n° 1 dispose :

« Lorsque le système parlementaire national n'est pas monocratique, les articles 1^{er} à 7 s'appliquent aux chambres qui le composent. »

L'article 6, alinéa 1^{er}, du protocole n° 2 dispose :

« Tout parlement national ou toute chambre de l'un de ces parlements peut, dans un délai de six semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif européen,

adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité. Il appartient à chaque parlement national ou à chaque chambre d'un parlement national de consulter, le cas échéant, les parlements régionaux possédant des pouvoirs législatifs. ».

L'article 7 de ce protocole n° 2 dispose :

« Le Parlement européen, le Conseil et la Commission, ainsi que, le cas échéant, le groupe d'États membres, la Cour de justice, la Banque centrale européenne ou la Banque européenne d'investissement, si le projet d'acte législatif émane d'eux, tiennent compte des avis motivés adressés par les parlements nationaux ou par une chambre de l'un de ces parlements.

Chaque parlement national dispose de deux voix, réparties en fonction du système parlementaire national. Dans un système parlementaire national bicaméral, chacune des deux chambres dispose d'une voix.

Dans le cas où les avis motivés sur le non-respect par un projet d'acte législatif européen du principe de subsidiarité représentant au moins un tiers de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux conformément au deuxième alinéa, le projet doit être réexaminé. Ce seuil est un quart lorsqu'il s'agit d'un projet d'acte législatif européen présenté sur la base de l'article III-264 de la Constitution relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice. ».

En vue de tenir compte des contraintes institutionnelles et constitutionnelles de la structure fédérale de l'État belge, la Belgique a fait, lors de la signature du Traité, la déclaration n° 49 « relative aux parlements nationaux », dont le texte est reproduit sous le n° 21 ci-dessus.

Pour les motifs exposés plus haut, sous le n° 21, il n'est pas établi que les autorités européennes et les autres États membres puissent considérer les assemblées communautaires et régionales, voire l'une ou plusieurs d'entre elles, comme constituant le « parlement national » au sens des dispositions précitées des Protocoles.

Vu l'autonomie des communautés et des régions dans les matières pour lesquelles elles sont compétentes par application de la Constitution ou en vertu de celle-ci et vu la nature de l'avis sur le principe de subsidiarité, qui implique une appréciation de la possibilité des communautés et régions de réaliser elles-mêmes d'une manière adéquate les objectifs de la législation européenne en projet, il s'impose d'élaborer, sur le plan interne, une réglementation relative aux modalités selon lesquelles les différents parlements communautaires et/ou régionaux peuvent être associés à la procédure d'avis à donner par les « deux chambres du parlement national » sur

(47) Article 1^{er}.

(48) Article 2.

(49) Article 3.

la conformité de la législation européenne avec le principe de subsidiarité.

L'article 81, §§ 6 et 7, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée règle déjà actuellement en droit interne la représentation de la Belgique au sein du Conseil des Communautés européennes⁽⁵⁰⁾. Les deux dispositions se réfèrent expressément à ce propos à un accord de coopération.

L'article 92*bis*, § 4*bis*, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale doit être complété par une disposition imposant un accord de coopération pour les avis à rendre par les chambres du « Parlement national » au sujet de la conformité d'un acte législatif européen au principe de subsidiarité⁽⁵²⁾.

IV. Le renvoi dans le droit positif belge en vigueur, aux nouvelles règles de droit dérivé de l'Union européenne

23. L'article I-33 du Traité contient une nouvelle classification et terminologie des actes juridiques de l'Union.

D'abord, il prévoit deux actes législatifs, les lois européennes et les lois-cadres⁽⁵³⁾. La loi européenne est un acte législatif de portée générale obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre. La loi-cadre européenne est un acte législatif qui lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant au choix de la forme et des moyens.

Il prévoit encore un acte de portée générale, le règlement, qui n'est pas lui-même un acte législatif mais qui est élaboré pour la mise en œuvre d'un acte législatif ou de certaines dispositions de la Constitution⁽⁵⁴⁾. Le règlement, soit est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre, soit lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant au choix de la forme et des moyens.

La notion de « règlement » utilisé à ce jour aura désormais une autre teneur puisqu'elle pourra viser, soit une loi européenne, soit un règlement. La notion de « directive », utilisée à ce jour, disparaît et est remplacée, soit par celle de « loi-cadre », soit par celle de « règlement ».

Afin d'éviter que cette modification de la classification et de la terminologie des actes juridiques de l'Union européenne provoque une insécurité juridique, voire, le cas échéant, des lacunes dans le droit, il s'impose d'adopter les mesures transitoires appropriées.

24. Il est vrai qu'en vertu de l'article IV-438, § 3, alinéa premier, du Traité, les actes des institutions, organes et organismes, adoptés sur la base des traités et actes abrogés, demeurent en vigueur. Leurs effets juridiques sont préservés aussi longtemps que ces actes n'auront pas été abrogés, annulés ou modifiés. Dès lors, la référence en droit interne à cette réglementation européenne dérivée spécifique ne pose pas de problème dans la mesure où cette réglementation dérivée reste d'application.

25. Il en va cependant autrement lorsqu'il est référé d'une manière générale, *in abstracto*, au droit européen dérivé. Ainsi, par exemple, l'article 92*quater* de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée dispose que, dès leur transmission au Conseil des Communautés européennes, les propositions de règlement et de directive et, le cas échéant, des autres actes à caractère normatif de la Commission des Communautés européennes sont transmises aux Chambres et aux Conseils chacun pour ce qui le concerne. Dans nombre d'autres règles internes les notions de « règlements » et de « directives »⁽⁵⁵⁾ sont également évoquées d'une manière générale. Il est recommandé d'adapter les dispositions concernées à la nouvelle classification et terminologie⁽⁵⁶⁾.

26. Enfin, les dispositions du droit interne sanctionnant pénalement des infractions aux règlements de la Communauté européenne⁽⁵⁷⁾ méritent une attention particulière. Eu égard au principe de la légalité des peines, l'intervention de

(50) Article 81, § 6.

(51) Article 81, § 7.

(52) L'exposé relatif au projet de loi fédérale portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe (dossier n° 37.978/AG), déclare que la répartition des deux voix « en fonction du système parlementaire national » fera l'objet d'un accord de coopération entre le Parlement fédéral et les parlements régionaux et communautaires.

(53) Article I-33, § 1^{er}, alinéas 2 et 3.

(54) Article I-33, § 1^{er}, alinéa 4.

(55) Voir, par exemple, l'article 2, 20°, *in fine*, de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé :

« Le Roi peut décrire plus précisément la notion de produits phytopharmaceutiques conformément aux directives et aux règlements des Institutions de la Communauté européenne y relatifs. ».

(56) Cette recommandation est guidée par le souci de la sécurité juridique. Ce faisant, le Conseil d'État ne se prononce bien entendu pas sur la qualité juridique des nombreuses délégations au Roi et aux Gouvernements dans les législations concernées.

(57) Voir, par exemple, l'article 45*bis*, § 1^{er}, de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux :

« Les dispositions de la présente loi sont applicables en cas d'infraction aux règlements de la Communauté européenne relatifs à des matières qui, en vertu de la présente loi, relèvent du pouvoir réglementaire du Roi, et qui sont en vigueur dans le Royaume. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, prendre, dans le cadre de la présente loi, toutes mesures nécessaires à l'exécution des obligations qui découlent du Traité instituant la Communauté européenne et des actes internationaux pris en vertu de ce traité, ces mesures pouvant comporter l'abrogation et la modification de dispositions législatives. ».

l'assemblée législative compétente s'impose pour rendre ces dispositions pénales applicables aux infractions aux lois européennes qui seront élaborées en la matière postérieurement à l'entrée en vigueur du Traité.

27. Eu égard à ce qui précède, il est préférable que chacun des législateurs concernés adopte une loi, un décret ou une ordonnance qui énoncerait que les renvois généraux faits aux actes de droit communautaire européenne dérive des traités, qui seront abrogés par la Constitution européenne, doivent se lire comme renvoyant également aux nouvelles catégories d'actes prévues par celle-ci.

En ce qui concerne les références à des actes de droit communautaire européen dérivé, faites dans des dispositions pénales, il est non seulement recommandable mais même indispensable que les législateurs concernés légifèrent en ce sens.

28. Si dans des lois adoptées à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, de la Constitution belge, les notions de « règlements » et de « directives » sont évoquées d'une manière générale, une loi adoptée à cette majorité doit les compléter par des références aux normes correspondantes prévues par l'article I-33 du Traité.

V. La formule de signature du Traité et de l'Acte final

29. Sous la signature du Premier Ministre et du Ministre des Affaires étrangères sous le Traité et l'Acte final figure la formule suivante :

« Cette signature engage également la Communauté française, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale.

Deze handtekening verbindt eveneens de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Ge-

meenschap, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Diese Unterschrift bindet zugleich die Deutschsprachige Gemeinschaft, die Flämische Gemeinschaft, die Französische Gemeinschaft, die Wallonische Region, die Flämische Region und die Region Brüssel-Hauptstadt. ».

Ces formulations doivent s'entendre comme engageant également la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale puisqu'en exécution de l'article 138 de la Constitution, elle exerce des compétences de la Communauté française. Par souci de sécurité juridique, il eût été néanmoins préférable que sa mention expresse en ait été faite dans la formule citée ⁽⁵⁸⁾.

VI. L'avant-projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune à l'examen

30. En ce qui concerne l'article 2 de l'avant-projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune à l'examen (dossier 37.970/AG), il y a lieu d'omettre les mots « , en ce qui concerne la Commission communautaire commune, », qui sont inutiles, l'ordonnance à l'examen ne pouvant avoir d'effet en dehors des compétences qui lui sont attribuées. ».

OBSERVATION FINALE

Il y a lieu d'ajouter aux considérations figurant dans cet avis l'observation suivante, qui concerne spécifiquement l'avant-projet à l'examen.

En vertu de l'article V-442 du Traité, « Les protocoles et les annexes du présent traité en font partie intégrante ».

Il n'y a donc pas lieu de porter un assentiment distinct aux protocoles annexés au Traité et aux autres annexes à celui-ci. Leur mention sera omise de l'intitulé et de l'article 2.

(58) Voir l'avis n° 27/270/4, du 18 mars 1998, précité, sur un avant-projet de décret de la Commission communautaire française « portant approbation de l'accord de coopération entre la Communauté française de Belgique et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux modalités d'exercice des relations internationales de la Commission communautaire française » (Doc. Ass. C.C.F., 1997-1998, n° 63/1).

La Commission communautaire commune, quant à elle, ne doit pas être mentionnée de manière expresse, puisqu'elle ne dispose que de compétences limitées sur le plan international et qu'elle n'est notamment pas compétente pour conclure des traités (voir l'article 135 de la Constitution, l'article 63 de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989 et l'article 16, § 1^{er}, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980).

La chambre était composée de

Madame M.-L. WILLOT-THOMAS, président de
chambre,

Messieurs P. LIENARDY, conseillers d’Etat,
P. VANDERNOOT,

Madame C. GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, audi-
teur.

Le Greffier,

C. GIGOT

Le Président,

M.-L. WILLOT-THOMAS

