



N° 568

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 janvier 2008.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE (N° 561) *modifiant le titre XV de la Constitution*,

PAR M. JEAN-LUC WARSMANN,

Député.

---

---

Voir le numéro : 563



## SOMMAIRE

|   | Pages |
|---|-------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....   | 5     |
| <b>I — LES DONNÉES CONSTITUTIONNELLES DE LA PARTICIPATION DE LA FRANCE À LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE</b> .....                                     | 9     |
| A. LES DISPOSITIONS INITIALES DE LA CONSTITUTION DE 1958 ET L'EUROPE.....   | 9     |
| B. L'INTÉGRATION PROGRESSIVE DES TRAITÉS EUROPÉENS.....   | 10    |
| 1. Le respect des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale.....  | 10    |
| a) <i>Les décisions du Conseil constitutionnel de conformité de 1970 et de 1976</i> .....   | 10    |
| b) <i>Les décisions du Conseil constitutionnel de non-conformité de 1992 et 1997</i> ....   | 11    |
| c) <i>La décision de 2004</i> .....   | 14    |
| 2. Les révisions « européennes » de la Constitution.....  | 21    |
| a) <i>L'intégration constitutionnelle du processus européen</i> .....   | 22    |
| b) <i>Le choix souverain de transferts de compétences strictement encadrés</i> .....  | 24    |
| <b>II. — LA PRÉPARATION DE LA PROCHAINE AVANCÉE INSTITUTIONNELLE EUROPÉENNE</b> .....   | 29    |
| A. DU « TRAITÉ CONSTITUTIONNEL » AU « TRAITÉ MODIFICATIF ».....   | 29    |
| 1. La caducité du « traité constitutionnel ».....   | 29    |
| a) <i>Le référendum français</i> .....  | 29    |
| b) <i>L'interruption du processus de ratification</i> .....   | 30    |
| 2. La signature du « traité modificatif ».....  | 32    |
| a) <i>Le changement d'optique</i> .....   | 32    |
| b) <i>La préservation des acquis de la clarification des compétences et de la réorganisation institutionnelle</i> .....                           | 36    |
| c) <i>Les avancées</i> .....  | 47    |
| B. LA NÉCESSITÉ D'UNE NOUVELLE RÉVISION.....  | 51    |
| 1. La décision du Conseil constitutionnel du 20 décembre 2007.....  | 51    |
| a) <i>La conformité des dispositions relatives aux droits fondamentaux de l'Union européenne</i> .....  | 52    |
| b) <i>Les dispositions qui exigent une révision de la Constitution</i> .....  | 52    |
| 2. La révision constitutionnelle proposée.....  | 56    |
| a) <i>La nécessité d'une révision échelonnée dans le temps</i> .....  | 57    |
| b) <i>Le choix d'une révision a minima couvrant les transferts et aménagements de compétences et l'amélioration des droits du Parlement</i> ..... | 58    |

|   |     |
|---|-----|
| <b>AUDITION DE MME RACHIDA DATI, GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE</b> .....   | 61  |
| <b>EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE</b> .....   | 69  |
| <i>Article 1<sup>er</sup></i> (art. 88-1 de la Constitution) : Consentement aux transferts de souveraineté rendus nécessaires par le traité .....   | 69  |
| <i>Article 2</i> (titre XV de la Constitution) : Modification des dispositions relatives à l'Union européenne.....  | 74  |
| Article 88-1 de la Constitution : Consentement aux transferts de souveraineté rendus nécessaires par les traités.....   | 75  |
| Article 88-2 de la Constitution : Mise en œuvre des règles relatives au mandat d'arrêt européen .....   | 76  |
| Article 88-4 de la Constitution : Soumission aux assemblées parlementaires des projets d'actes et des documents de l'Union européenne .....   | 78  |
| Article 88-5 de la Constitution : Soumission au référendum de tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité d'adhésion d'un État à l'Union européenne.....                    | 83  |
| Article 88-6 (nouveau) de la Constitution : Procédures parlementaires de contrôle de la subsidiarité .....  | 84  |
| Article 88-7 (nouveau) de la Constitution : Droit d'opposition parlementaire en matière de révision simplifiée des traités et de coopération judiciaire civile.....                       | 93  |
| <i>Article 3</i> (art. 3 et 4 de la loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1 <sup>er</sup> mars 2005 modifiant le titre XV de la Constitution) : Suppression de dispositions inutiles ..... | 98  |
| <b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....   | 101 |
| <b>ANNEXES</b> .....  | 107 |

MESDAMES, MESSIEURS,

Le « traité constitutionnel »<sup>(1)</sup> est mort, vive le traité de Lisbonne<sup>(2)</sup> ! Au-delà de sa signification politique, cette formule revêt une double signification juridique à la fois européenne et constitutionnelle.

Politiquement d'abord, chacun a pu interpréter selon ses intentions la victoire du « non » au référendum organisé en France les 28 et 29 mai 2005<sup>(3)</sup> sur la ratification du « traité constitutionnel ». Au-delà de ces divergences d'appréciation, il était nécessaire de prendre en considération non seulement les raisons qui ont poussé deux pays, la France et les Pays-Bas, à refuser de ratifier ce traité, mais aussi les réticences exprimées dans les sept autres pays qui ont interrompu le processus de ratification depuis ces événements : opposition à un « super État » européen, inquiétude face à l'élargissement, critiques sur l'orientation trop exclusivement libérale de la construction européenne, craintes de la Pologne sur son insertion dans le processus de décision ou encore conjonctures politiques intérieures.

En tout état de cause, la réalité est là. Ledit traité ne pouvait plus entrer en vigueur et laissait sans réponse la nécessaire question de l'adaptation des institutions européennes.

Ont fleuri depuis lors les solutions de rechange : « plan B », mini-traité, traité simplifié, traité réformateur... jusqu'au traité signé le 13 décembre dernier à Lisbonne par les vingt-sept États membres de l'Union, dénommé « traité modificatif » dans le mandat adopté le 23 juin 2007 par le Conseil européen de Bruxelles pour la Conférence intergouvernementale (CIG).

Juridiquement ensuite, la caducité du « traité constitutionnel » et la signature du traité de Lisbonne suscitent deux séries questions. La première qui s'impose découle bien sûr de la comparaison entre ces deux textes d'une part, entre le traité de Lisbonne et les traités en vigueur d'autre part. La seconde porte sur la compatibilité entre ce nouveau traité et notre Constitution.

---

(1) *Traité établissant une Constitution pour l'Europe, signé à Rome le 29 octobre 2004.*

(2) *Traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007. Là où le « traité constitutionnel » se substituait aux traités existants, le traité de Lisbonne modifie le traité sur l'Union européenne, ainsi que le traité instituant la Communauté européenne qu'il rebaptise « traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ».*

(3) *Sur 28,26 millions de suffrages exprimés (97,48 % des votants) sur un total de 41,79 millions d'inscrits (soit un taux de participation de 69,37 %), 15,45 millions de personnes ont répondu « non » (soit 54,67 % des suffrages exprimés) et 12,81 millions ont répondu « oui » (soit 45,33 % des suffrages exprimés). Voir, notamment, l'analyse de notre collègue Michel Herbillon, La fracture européenne, Rapport au Premier ministre, Paris, La documentation française, 2005.*

Tout d'abord, la portée juridique du nouveau traité ne doit se mesurer *stricto sensu* qu'à l'aune des traités en vigueur et, en aucune manière, à celle du « traité constitutionnel », qui, n'étant jamais entré en vigueur faute du nombre de ratifications nécessaire, n'a jamais produit d'effet et ne saurait donc faire écran. En procédant par voie d'amendement aux traités existants, le Conseil européen a choisi de recourir de nouveau au palimpseste – méthode traditionnelle des avancées européennes, les dispositions se succédant sur un support identique – plutôt qu'à l'édification d'une œuvre nouvelle, d'où probablement une impression de complexité. Cette dernière est, en large partie, inévitable, en raison même des caractéristiques de l'Union et du souhait des États membres d'être précis quant aux limites des compétences qu'ils confèrent à l'Union et des attributions dont ils dotent ses institutions pour exercer ces compétences.

Le traité de Lisbonne est d'abord un outil, avant d'être un projet européen à très long terme. Mais la redéfinition éventuelle de celui-ci pourra être facilitée par le nouveau cadre offert par le « traité modificatif ».

Pour accéder à ce nouveau cadre, et c'est la seconde question juridique que pose le traité de Lisbonne, la révision de notre Constitution est indispensable. En ouvrant le verrou constitutionnel à la ratification du « traité modificatif », la révision permettra de venir clore pour une longue période la réflexion sur la gouvernance européenne lancée, en 2001, par la déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne <sup>(1)</sup>.

Le traité de Rome est entré en vigueur il y a exactement cinquante ans <sup>(2)</sup>. Notre Constitution, promulguée le 4 octobre 1958, aura aussi cinquante ans cette année. Depuis un demi-siècle, et plus encore depuis 1992 avec l'introduction dans la Constitution d'un titre XV consacré aux Communautés européennes et à l'Union européenne <sup>(3)</sup>, les deux ordres juridiques nés de ces deux « lois fondamentales » doivent vivre ensemble.

Tandis qu'approche la présidence française de l'Union européenne, qui doit commencer 1<sup>er</sup> juillet 2008, le constituant, pour la sixième fois, est appelé à réviser la Constitution du 4 octobre 1958 pour assurer la compatibilité du droit communautaire avec notre norme fondamentale, dans un double mouvement à la fois réciproque et concomitant d'« européenisation » du droit national et de « nationalisation » du droit européen, d'appropriation mutuel des deux ordres juridiques. Comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 20 décembre dernier sur la compatibilité du traité de Lisbonne avec notre Constitution, « *le constituant a (...) consacré l'existence d'un ordre juridique communautaire intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international* » <sup>(4)</sup>.

---

(1) Déclaration formulée à l'occasion du Conseil européen des 14 et 15 décembre 2001, tenu à Laeken, ouvrant la voie à la réforme de l'Union et convoquant une Convention sur l'avenir de l'Europe afin de préparer la Conférence intergouvernementale (CIG).

(2) Signés le 25 mars 1957, le traité de Rome instituant la Communauté économique européenne et le traité de Rome instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, dont la ratification a été autorisée par la loi n° 57-880 du 2 août 1957, sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1958.

(3) Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 ajoutant à la Constitution un titre : « Des Communautés européennes et de l'Union européenne ».

(4) Conseil constitutionnel, décision n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007, Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, considérant 7.

Selon la même logique que celle qui doit relier le traité de Lisbonne aux traités en vigueur, la révision proposée dans le présent projet de loi constitutionnelle, rendue nécessaire pour engager le processus de ratification du traité de Lisbonne, doit être considérée dans sa relation avec l'état du droit et, en aucune manière, au regard de celles des dispositions introduites par la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005<sup>(1)</sup> dont la validité était subordonnée à l'entrée en vigueur du « traité constitutionnel ». Cette dernière révision ne doit pas non plus faire écran.

Mais une comparaison méthodologique peut difficilement être évitée. Le présent projet de loi constitutionnelle ouvre, en effet, la voie à l'autorisation de ratifier le traité de Lisbonne de la même façon que la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005 ouvrirait la voie à l'autorisation de ratifier le traité établissant une Constitution pour l'Europe. Il permettra de déposer un projet de loi autorisant la ratification et ne saurait constituer en lui-même l'instrument de cette ratification. Les trois étapes – révision, autorisation de ratifier et ratification – doivent être bien distinguées pour ne pas faire porter le débat relatif à l'une sur l'autre.

Ainsi, si le processus de ratification du « traité constitutionnel » ne doit pas faire juridiquement écran entre l'état du droit et le processus de ratification du traité de Lisbonne, il convient de comprendre les révisions précédentes pour appréhender la nécessité de réviser de nouveau notre Constitution. Le traité modificatif n'étant pas sans lien avec feu le traité établissant une Constitution pour l'Europe, la décision du Conseil constitutionnel précitée rendue le 20 décembre 2007 ne peut se comprendre qu'au regard de celle rendue sur la conformité du « traité constitutionnel ». De la même façon, la révision proposée ne peut être saisie dans sa nécessité et dans son ampleur qu'au regard de celle réalisée en mars 2005.

La question centrale, dans ce processus, reste celle du respect des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale. La meilleure preuve que le processus engagé depuis Lisbonne est conforme à notre conception de la souveraineté réside précisément dans le présent projet de loi constitutionnelle. Mais il est également possible d'en trouver une dans le « traité modificatif » lui-même qui non seulement prévoit explicitement, contrairement aux traités en vigueur mais à l'instar du traité établissant une Constitution pour l'Europe, la possibilité pour un État membre de se retirer volontairement de l'Union européenne<sup>(2)</sup>, mais aussi innove en reconnaissant expressément le principe de réversibilité des compétences de l'Union européenne<sup>(3)</sup>.

---

(1) *Loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1<sup>er</sup> mars 2005 modifiant le titre XV de la Constitution.*

(2) *Nouvelle rédaction de l'article 50 du traité sur l'Union européenne, article I-60 du « traité constitutionnel ».*

(3) *Nouvelle rédaction de l'article 48 du traité sur l'Union européenne fixant le cadre de la procédure ordinaire de révision des traités, adoptée conformément au point 16 du mandat de la CIG de 2007.*

Si le calendrier resserré entre ces diverses étapes peut contribuer à mêler les questions, l'examen du présent projet de loi constitutionnelle doit permettre de se concentrer sur la seule question de la compatibilité du nouveau traité avec notre Constitution, ce qui impose, notamment, d'examiner le chemin parcouru du « traité constitutionnel » au « traité modificatif ».

Lorsque la présente révision constitutionnelle sera adoptée, la France pourra engager le processus de ratification du traité de Lisbonne. Le Président de la République a d'ores et déjà annoncé que l'autorisation de cette ratification se ferait par voie parlementaire. Une fois la loi autorisant la ratification adoptée, le chef de l'État pourra procéder à celle-ci en application du premier alinéa de l'article 52 de la Constitution. Le traité n'entrera en vigueur que lorsque tous les autres États membres auront également déposé leur instrument de ratification, plus précisément le premier jour du mois suivant le dépôt de l'instrument de ratification de l'État signataire qui procédera le dernier à cette formalité. Il faut rappeler, en effet, que l'article 54 du traité sur l'Union européenne, tel que modifié par le traité de Lisbonne, prévoit que les traités sont « *ratifiés par les hautes parties contractantes, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives* »<sup>(1)</sup>. Cette stipulation est conforme à la tradition. Une disposition semblable est prévue à l'article 52 du traité sur l'Union européenne en vigueur.

---

(1) La même disposition est prévue à l'article 357 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (article 313 du traité instituant la Communauté européenne en vigueur).

## I. — LES DONNÉES CONSTITUTIONNELLES DE LA PARTICIPATION DE LA FRANCE À LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

### A. LES DISPOSITIONS INITIALES DE LA CONSTITUTION DE 1958 ET L'EUROPE

La Constitution affirme le principe de la souveraineté. Dans son article III, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen énonce que « *le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation* », tandis que l'article 3 du texte de 1958 dispose, dans son premier alinéa, que « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* ».

L'affirmation de ce principe n'empêche pas la Constitution d'assurer la primauté des traités internationaux sur la loi.

En effet, le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 renvoie à celui de la Constitution de 1946, qui dispose, dans son quatorzième alinéa, que « *la République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international* » et, dans son quinzième alinéa, que « *sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix* ».

L'article 55 prescrit que « *les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie* ».

La Constitution prévoit également l'articulation des traités internationaux avec ses propres prescriptions.

Ainsi, en application de son article 54, le Conseil constitutionnel examine, dans les trente jours <sup>(1)</sup>, la conformité des traités à la Constitution, sur saisine du Président de la République, du Premier ministre, du président de l'Assemblée nationale, de celui du Sénat et, depuis 1992 <sup>(2)</sup>, de soixante députés ou soixante sénateurs. Il a ainsi pu relever que « *la nécessité d'une révision de la Constitution, préalablement à l'autorisation de ratifier ou d'approuver un engagement international, prévue à l'article 54 de la Constitution est subordonnée par ce même texte à la déclaration par le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, le Premier ministre, ou le Président de l'une ou l'autre Assemblée, que ledit engagement international comporte une clause contraire à la Constitution* » <sup>(3)</sup>.

---

(1) En application de l'article 19 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel qui prévoit que l'appréciation de la conformité à la Constitution est faite dans les délais fixés par le troisième alinéa de l'article 61 de la Constitution.

(2) Article 2 de la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 précitée.

(3) Décision n° 70-39 DC du 19 juin 1970.

Certes, le traité de Rome n'avait pu être examiné par le Conseil constitutionnel, et pour cause, le processus d'intégration européenne étant antérieur à sa mise en place. Mais cette disposition de l'article 54, qu'on ne saurait lire sans oublier les débats qui avaient conduit à l'échec de la Communauté européenne de défense, marqué par le vote d'une question préalable le 30 août 1954, a permis au fur et à mesure des avancées de la construction européenne d'assurer la cohérence entre nos normes nationales fondamentales, en particulier le principe de souveraineté, et la montée en puissance du droit communautaire et de l'Union européenne.

Sur ce fondement, nonobstant l'absence d'examen du traité de Rome, aucune contrariété n'avait été relevée entre notre Constitution et le processus européen jusqu'en 1992.

## **B. L'INTÉGRATION PROGRESSIVE DES TRAITÉS EUROPÉENS**

Depuis sa promulgation, la Constitution française a été révisée plus de vingt fois. Un nombre non négligeable de ces révisions a été motivé par la mise en cohérence des dispositions nationales et des dispositions européennes, sous l'égide principale du principe de souveraineté <sup>(1)</sup>.

### **1. Le respect des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale**

Avant la décision qui motive le présent projet de révision de la Constitution, le Conseil constitutionnel a été amené à se prononcer sur la conformité des traités européens à cinq reprises.

#### ***a) Les décisions du Conseil constitutionnel de conformité de 1970 et de 1976***

En 1970, le Conseil constitutionnel est saisi par le Premier ministre du traité signé à Luxembourg le 22 avril 1970 portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les Communautés européennes et du traité instituant un conseil unique et une commission unique des Communautés européennes et de la décision du Conseil des Communautés européennes en date du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions des États membres par des ressources propres aux Communautés <sup>(2)</sup>. Faisant référence, pour la première fois, dans ses visas, au quinzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, il constate alors que ces textes ne portent pas atteinte, ni par leur nature, ni par leur importance, aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, critère qui fondera, à côté de la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis, toute sa jurisprudence ultérieure <sup>(3)</sup>.

---

(1) Si depuis sa décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, Traité établissant une Constitution pour l'Europe (considérant 7), le Conseil constitutionnel a ajouté à l'analyse du respect des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale celle de l'éventuelle remise en cause des « droits et libertés constitutionnellement garantis », il n'a encore jamais prononcé de non-conformité des traités européens à la Constitution sur ce dernier fondement.

(2) Décision n° 70-39 DC du 19 juin 1970.

(3) Voir, par exemple, sa décision du 20 décembre 2007 précitée, considérant 9.

En 1976, le Conseil constitutionnel est saisi par le Président de la République de la décision du Conseil des Communautés européennes du 20 septembre 1976 relative à l'élection de l'Assemblée des Communautés au suffrage universel direct. Sans se référer aux « *conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale* », mais faisant une distinction – qu'il n'utilisera plus par la suite en tant que telle – entre les limitations de souveraineté autorisées par le quinzième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 et les transferts de tout ou partie de la souveraineté nationale interdits par la Constitution, il relève néanmoins que l'acte soumis à son examen ne contient aucune disposition ayant pour objet de modifier les compétences et pouvoirs limitativement attribués dans le texte des traités aux Communautés européennes et, en particulier, à leur Assemblée par les États membres ou de changer la nature de cette assemblée qui demeure composée de représentants de chacun des peuples de ces États <sup>(1)</sup>.

Il ajoute que cette élection au suffrage universel direct n'a pour conséquence de créer ni une souveraineté ni des institutions dont la nature serait « *incompatible avec le respect de la souveraineté nationale* », non plus que de porter atteinte aux pouvoirs et attributions des institutions de la République et, notamment, du Parlement. Le juge constitutionnel précise alors que la souveraineté tant dans son fondement que dans son exercice ne peut être que nationale. Il était possible de déduire *a contrario* de cette position une déclaration de non-conformité à la Constitution de toute stipulation qui attribuerait aux Communautés européennes de nouvelles compétences dans les domaines de la souveraineté nationale. La décision, fondatrice, relative au traité sur l'Union européenne signé à Maastricht <sup>(2)</sup> confirmera cette position.

### ***b) Les décisions du Conseil constitutionnel de non-conformité de 1992 et 1997***

#### *— La décision du 9 avril 1992*

Étape décisive dans l'histoire commune du droit national et du droit européen, le 11 mars 1992, le Président de la République a saisi le Conseil constitutionnel de la question de savoir si, compte tenu des engagements souscrits par la France et des modalités de leur entrée en vigueur, l'autorisation de ratifier le traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992 devait être précédée d'une révision de la Constitution.

Pour la première fois dans l'intégration du processus européen, le Conseil décide que l'autorisation de ratifier en vertu d'une loi un traité ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution <sup>(3)</sup> : « *au cas où des engagements internationaux souscrits à cette fin contiennent une clause contraire à la Constitution ou portant atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, l'autorisation de les ratifier appelle une révision constitutionnelle* ».

---

(1) *Décision n° 76-71 DC du 30 décembre 1976*, Décision du Conseil des Communautés européennes relative à l'élection de l'Assemblée des Communautés au suffrage universel direct.

(2) *Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993*.

(3) *Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992*, *Traité sur l'Union européenne dite « Maastricht I »*.

À cette aune, trois éléments du traité considéré ont été jugés incompatibles avec la Constitution.

Le premier est la mise en place d'une monnaie unique. Le Conseil constitutionnel relève « *qu'il résulte des dispositions applicables à compter du début de la troisième phase de l'Union économique et monétaire que la réalisation d'un semblable objectif se traduira par la mise en œuvre d'une politique monétaire et d'une politique de change uniques suivant des modalités telles qu'un État membre se trouvera privé de compétences propres dans un domaine où sont en cause les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale* ».

Le deuxième élément de contrariété réside dans la mise en place progressive d'une politique européenne des visas en raison des mécanismes de vote qui s'effectueraient non plus à l'unanimité mais à la majorité qualifiée. Le Conseil souligne alors que « *l'abandon de la règle de l'unanimité à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1996, comme le prévoit le paragraphe 3 de l'article 100 C pourrait conduire, en dépit des dispositions des paragraphes 4 et 5 du même article, à ce que se trouvent affectées des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale* ».

En troisième et dernier lieu, la mise en place d'une citoyenneté de l'Union européenne, dans certaines de ses composantes – les stipulations relatives au droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union aux élections municipales –, est jugée incompatible avec la Constitution. En effet, dès lors que les conseillers municipaux sont amenés à élire les sénateurs qui eux-mêmes participent de la souveraineté nationale, le juge constitutionnel a estimé que la lecture combinée des articles 3, 24 et 72 de la Constitution conduisait à réserver aux seuls « *nationaux français* » le droit de vote et d'éligibilité aux élections effectuées pour la désignation de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale de la République et notamment pour celle des conseillers municipaux ou des membres du Conseil de Paris.

— *La décision du 31 décembre 1997*

Pour certaines de ses stipulations, le traité d'Amsterdam<sup>(1)</sup>, signé le 2 octobre 1997, a également été jugé comme non conforme à la Constitution.

En effet, saisi par le Président de la République et le Premier ministre, le Conseil constitutionnel, en 1997<sup>(2)</sup>, a observé que ce traité comportait des éléments d'intégration en matière de libre circulation des personnes qui se heurtaient au texte de la Constitution.

---

(1) *Traité modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les communautés européennes et certains actes connexes signé le 2 octobre 1997, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999.*

(2) *Décision n° 97-394 DC du 31 décembre 1997, Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes.*

Il a ainsi considéré que la perte d'initiative des États ainsi que les mécanismes de vote en codécision et à la majorité dans des domaines de souveraineté portaient atteinte à la Constitution. Il a notamment relevé « *qu'au terme de cette période transitoire (de cinq ans), en vertu du deuxième paragraphe de l'article 73 O, le Conseil statue sur proposition de la seule Commission, les États membres perdant ainsi le pouvoir d'initiative* », « *que, surtout, sur simple décision du Conseil prise à l'unanimité, l'ensemble des mesures intervenant dans les domaines précités, ou certaines d'entre elles, pourront être prises à la majorité qualifiée selon la procédure dite de " codécision " prévue par l'article 189 B du traité instituant la Communauté européenne* », « *qu'un tel passage de la règle de l'unanimité à celle de la majorité qualifiée et à la procédure de " codécision " ne nécessitera, le moment venu, aucun acte de ratification ou d'approbation nationale, et ne pourra ainsi pas faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité sur le fondement de l'article 54 ou de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution* » et que « *dès lors, l'application des dispositions du deuxième paragraphe de l'article 73 O pourrait conduire à ce que se trouvent affectées les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale* ».

Ce raisonnement met en relief, notamment, les « clauses passerelles » (ou « clauses d'adaptation »). Le traité d'Amsterdam crée, en effet, ce nouveau mécanisme qui permet au Conseil de passer, sous certaines conditions, de l'unanimité à la majorité qualifiée dans certaines matières <sup>(1)</sup>, sans devoir suivre le processus long et difficile de révision des traités. Une telle clause, pour être mise en œuvre, nécessite toutefois l'unanimité. Ainsi, il faut que le Conseil décide à l'unanimité de passer de l'unanimité à la majorité qualifiée. Or ce type de clause pose un problème de constitutionnalité malgré le caractère seulement éventuel de sa mise en œuvre, problème qui sera évoqué par la suite à de nombreuses reprises, le Conseil constitutionnel démontrant que les atteintes aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté non seulement résultent de la matière concernée, de la substance en cause, mais également des modes de décision, qui permettent ou non au « souverain » de s'exprimer.

Dans la même décision et selon le même raisonnement, le Conseil constitutionnel a pu juger « *que le passage automatique à la règle de la majorité qualifiée et à la procédure de " codécision ", au terme d'une période de cinq ans après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, pour la détermination des procédures et conditions de délivrance des visas de court séjour par les États membres et des règles applicables en matière de visa uniforme* », tel que prévu par le quatrième paragraphe de l'article 73 O, « *constitue, au regard du traité sur l'Union européenne, une modalité nouvelle de transfert de compétences dans des domaines où*

---

(1) Les visas, l'asile, l'immigration et les politiques liées à la libre circulation des personnes. Lors de la signature du traité de Nice, les États membres se sont engagés, par une déclaration n° 5 annexée au traité, à recourir à la « clause passerelle » pour appliquer, à partir du 1<sup>er</sup> mai 2004, la procédure de codécision aux mesures relatives à l'immigration clandestine ainsi qu'aux mesures relatives aux contrôles aux frontières extérieures. Le même traité a étendu la « clause passerelle » à la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail, à la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, ainsi qu'aux conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de la Communauté.

*est en cause la souveraineté nationale* » et que « *le passage de la règle de l'unanimité à celle de la majorité qualifiée et à la procédure de "codécision", dans de telles matières, pourrait conduire à ce que se trouvent affectées les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale* ».

Enfin, et toujours selon la même logique, il a observé que le passage à la majorité qualifiée et à la procédure de « codécision », sur simple décision du Conseil en matière de contrôle des personnes aux frontières extérieures, portait également atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale.

### ***c) La décision de 2004***

Le 18 juin 2004, les vingt-cinq États membres de l'Union européenne ont entériné, à Bruxelles, les travaux de la CIG qui s'était ouverte à Rome, le 4 octobre 2003, pour examiner le texte proposé par la Convention sur l'avenir de l'Europe. Le texte du traité établissant une Constitution pour l'Europe était ainsi stabilisé sous réserve des opérations formelles de correction et de traduction qui se sont poursuivies après cette date jusqu'à la signature définitive du traité, à Rome, le 29 octobre 2004. Le jour même, le Président de la République saisissait le Conseil constitutionnel sur le fondement de l'article 54 de la Constitution<sup>(1)</sup>. Le Conseil rendit sa décision dès le 19 novembre<sup>(2)</sup>.

Cette décision, non seulement se situe dans la droite ligne des décisions précédentes sur les traités européens mais a aussi « *prolongé une réflexion engagée au cours de l'été (2004) (à l'occasion de quatre saisines) sur les relations entre droit national et droit de l'Union* »<sup>(3)</sup> dans le cadre de l'examen de lois de transposition de directive.

S'il a, de manière classique, mis en exergue les stipulations du traité qui n'étaient pas conformes à la Constitution de 1958 – des nouveaux transferts de compétence affectant les « *conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale* » et des modifications touchant des transferts déjà mis en œuvre d'une part, les prérogatives nouvelles attribuées au Parlement français d'autre part –, il a également consacré de nombreux considérants aux stipulations qui, sans être incompatibles avec les dispositions constitutionnelles en vigueur, méritaient un examen attentif.

---

(1) À titre de comparaison, le Conseil constitutionnel n'avait été saisi que le 11 mars 1992 du traité de Maastricht signé le 7 février 1992. Il avait rendu sa première décision sur ce traité le 9 avril. Il a été saisi, le 4 décembre, du traité d'Amsterdam signé le 2 octobre 1997 et a rendu sa décision sur ce traité le 31 décembre.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 précitée.

(3) Déclaration du président du Conseil constitutionnel, lors de l'échange de vœux avec le Président de la République, le 3 janvier 2005, faisant référence aux décisions du 10 juin (n° 2004-496 DC), du 1<sup>er</sup> juillet (2004-497 DC) et du 29 juillet 2004 (2004-498 DC et 2004-499 DC) portant toutes sur des lois de transposition de directives communautaires.

— *La conformité des stipulations relatives à la primauté du droit communautaire et à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*

Dans un premier temps, le Conseil constitutionnel a relevé que le « traité constitutionnel », nonobstant son intitulé et son contenu, avait, au regard de la Constitution, une valeur de simple traité international. L'Union européenne n'aurait pas changé pas de nature, car la « Constitution européenne » était en réalité « *un traité international souscrit par les États signataires* ».

Dans un deuxième temps, le Conseil constitutionnel a examiné la question de la « primauté » du droit communautaire, en concluant que le traité établissant une Constitution pour l'Europe n'apportait sur ce point aucun changement.

En effet, la question était de savoir si ce traité ne faisait que consacrer la primauté du droit communautaire telle qu'elle existe déjà ou s'il lui donnait une portée absolue, nouvelle, en consacrant la primauté du droit communautaire non seulement par rapport à la loi nationale mais également par rapport à la Constitution.

L'article I-6 du « traité constitutionnel » qui disposait que « *la Constitution et le droit adopté par les institutions de l'Union, dans l'exercice des compétences qui sont attribuées à celle-ci, priment le droit des États membres* » ne modifiait pas la situation juridique puisqu'une déclaration interprétative annexée au traité constitutionnel reconnaissait que cet article ne faisait que refléter la jurisprudence de la Cour de justice. Par ailleurs, appliquer le droit de l'Union était déjà une exigence constitutionnelle en application de l'article 88-1 de la Constitution française. Enfin, l'article I-5 du « traité constitutionnel » précise au demeurant que l'Union respecte l'identité nationale des États membres « *inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles* »<sup>(1)</sup>. Ledit traité étant un traité international et donc de nature contractuelle, il convenait, pour l'interpréter, de se référer à l'intention commune des parties. En conséquence, il ressortait de l'ensemble de ses stipulations « *qu'il ne modifie ni la nature de l'Union européenne, ni la portée du principe de primauté du droit de l'Union telle qu'elle résulte (...) de l'article 88-1 de la Constitution* ».

Comme l'a relevé le président du Conseil constitutionnel, à l'occasion de l'échange de vœux avec le Président de la République en 2005, « *oui, en raison du consentement constitutionnel et populaire dont il a bénéficié, le droit communautaire est d'effet direct et prévaut, en cas de conflit, sur nos normes nationales, y compris, dans la généralité des cas, sur nos règles constitutionnelles. Mais non, le droit européen, si loin qu'aillent sa primauté et son immédiateté, ne peut remettre*

---

(1) Le « traité modificatif », adopté le 13 décembre 2007 à Lisbonne, reprend cette formulation dans la nouvelle rédaction de l'article 4, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne : « L'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale ».

*en cause ce qui est expressément inscrit dans nos textes constitutionnels et qui nous est propre, je veux parler ici de tout ce qui est inhérent à notre identité constitutionnelle, au double sens du terme " inhérent " : crucial et distinctif. Autrement dit : l'essentiel de la République. »<sup>(1)</sup>*

Cette solution ne diffère guère de celles qui ont été retenues par les juges constitutionnels des autres États membres.

Dès 1974, la Cour constitutionnelle allemande a relevé que la renonciation au contrôle du droit communautaire vis-à-vis de la Constitution reste conditionnelle<sup>(2)</sup>. Elle avait ainsi admis qu'aussi longtemps que la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes permettrait l'exercice d'un contrôle du respect des droits fondamentaux, il n'y aurait pas lieu pour elle de rechercher si un acte de droit dérivé méconnaît les droits garantis par la Constitution allemande.

Selon un mode très proche, tout en admettant la primauté du droit communautaire, la Cour constitutionnelle italienne s'est réservée la possibilité d'assurer la sauvegarde « *des principes suprêmes de l'ordre juridique italien* », dans un arrêt de 1989, dont il est utile de citer les considérants<sup>(3)</sup> : « *Il est vrai que l'ordre juridique communautaire prévoit un système de protection juridictionnelle large et efficace des droits et des intérêts des particuliers (...). Et il n'est pas moins vrai que les droits fondamentaux susceptibles d'être tirés des principes communs aux ordres juridiques des États membres font, selon la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, partie intégrante et constituent un élément essentiel de l'ordre juridique communautaire. Mais cela ne signifie pas que la Cour de céans puisse être privée de sa compétence pour vérifier par le contrôle de constitutionnalité de la loi d'exécution si une quelconque disposition du traité, telle qu'elle est interprétée et appliquée par les institutions et les organes communautaires, n'est pas contraire aux principes fondamentaux de notre ordre constitutionnel ou ne porte pas atteinte aux droits inaliénables de la personne humaine. En définitive, ce qui est extrêmement improbable n'en reste pas moins possible. En outre, il y a lieu de tenir compte du fait qu'au moins d'un point de vue théorique et général, on ne saurait affirmer avec certitude que tous les principes fondamentaux de notre ordre constitutionnel se retrouvent parmi les principes communs aux ordres juridiques des États membres et sont donc compris dans l'ordre juridique communautaire. »*

En décembre 2004<sup>(4)</sup>, le Tribunal constitutionnel espagnol, statuant à l'instar du Conseil constitutionnel sur la conformité à la Constitution du traité établissant une Constitution pour l'Europe, a adopté une position identique à celle de

---

(1) Déclaration précitée du 3 janvier 2005.

(2) Cour constitutionnelle de la République fédérale d'Allemagne, décision du 29 mai 1974, seconde chambre, 2 BvL 52/71, dite « Solange I », confirmée par la décision du 22 octobre 1986, seconde chambre, 2 BvR 197/83, dite « Solange II », et celle 7 juin 2000, seconde chambre, 2 BvL 1/97, dite « Solange III ».

(3) Cour constitutionnelle de la République italienne, décision n° 232/89 du 13 avril 1989, S.p.A. Frago c/ Ministro delle Finanze.

(4) Tribunal constitutionnel du Royaume d'Espagne, déclaration n° 1/2004 du 13 décembre 2004, Compatibilité du traité établissant une Constitution pour l'Europe avec la Constitution espagnole du 27 décembre 1978.

son homologue français : ledit traité vient « consacrer la garantie de l'existence des États et de leurs structures de base, ainsi que de leurs valeurs, de leurs principes et de leurs droits fondamentaux, lesquels ne pourraient en aucun cas se trouver méconnus du fait de la cession à l'organisation supranationale de l'exercice de la compétence ». Après avoir rappelé que la primauté du droit communautaire est fondée sur l'article 93 de la Constitution espagnole <sup>(1)</sup> que l'on peut rapprocher de l'article 88-1 de notre Constitution, le juge espagnol fait observer que « la cession que l'article 93 rend constitutionnellement possible comporte à son tour des limites matérielles qui s'imposent à (la Constitution nationale). Si elles ne figurent pas explicitement dans la disposition constitutionnelle, elles découlent implicitement de la Constitution et de la signification essentielle de la disposition elle-même, et elles se traduisent par le respect de la souveraineté de l'État, de nos structures constitutionnelles de base et du système de valeurs et de principes fondamentaux consacrés dans notre Constitution, système dans lequel les droits fondamentaux acquièrent leur caractère substantiel propre. »

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a validé l'absence de contrariété à la Constitution de la mention de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne <sup>(2)</sup>. Telle que « proclamée » le 7 décembre 2000, lors du sommet de Nice, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne n'avait pas valeur normative. En revanche, l'inclusion de la Charte dans le « traité constitutionnel » en faisait un volet important du droit originaire de l'Union <sup>(3)</sup>.

Mais le Conseil avait constaté que « dans la mesure où la Charte reconnaît des droits fondamentaux tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres », « ces droits doivent être interprétés en harmonie avec lesdites traditions » et qu'en conséquence sont « respectés les articles 1<sup>er</sup> à 3 de la Constitution qui s'opposent à ce que soient reconnus des droits collectifs à quelque groupe que ce soit, défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance ». Ainsi, il a souligné la compatibilité de la Charte avec le principe constitutionnel de laïcité. De surcroît, il a constaté que plusieurs autres dispositions de la Charte, loin de méconnaître la Constitution française, s'ajoutaient aux droits et principes que celle-ci reconnaît.

---

(1) « Une loi organique pourra autoriser la conclusion de traités attribuant à une organisation ou à une institution internationale l'exercice de compétences dérivées de la Constitution. Il incombe aux Cortes générales ou au Gouvernement, selon les cas, de garantir l'exécution de ces traités et des résolutions émanant des organismes internationaux ou supranationaux qui bénéficient de la cession de compétences. »

(2) M. Pascal Clément, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi modifiant le titre XV de la Constitution, *Assemblée nationale, XI<sup>e</sup> législature, n° 2033, 19 janvier 2005, pages 26 et 27* ; M. Patrice Gélard, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, modifiant le titre XV de la Constitution, *Sénat, Session ordinaire de 2004-2005, n° 180, 9 février 2005, pages 22 et 23*.

(3) Le traité modificatif prévoit, dans le nouvel article 6 du traité sur l'Union européenne complété par une déclaration (n° 1), que « l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux du 7 décembre 2000, telle qu'adoptée le 12 décembre 2007, à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités » et que « les dispositions de la Charte n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies dans les traités ». Cette Charte adaptée remplacera celle proclamée à Nice à compter du jour de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Il faut noter qu'un protocole associé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne exclut l'application de la Charte en Pologne (voir également déclaration n° 61) et au Royaume-Uni.

En revanche, plusieurs stipulations contenues dans le traité européen ont été jugées contraires aux dispositions de la Constitution de 1958.

— *L'incompatibilité des stipulations créant de nouveaux transferts ou aménageant les modes d'exercice de transferts déjà intervenus*

Comme dans les décisions précitées, le Conseil a caractérisé comme incompatibles avec la Constitution, d'une part, des transferts de compétences dans des domaines de souveraineté exercées sur un mode intégré, et, d'autre part, des changements dans les modalités d'exercice de compétences déjà attribuées à l'Union européenne. À chaque fois, sans avoir l'intention d'être exhaustif – ce dont le constituant a pris acte lors de la révision du 1<sup>er</sup> mars 2005 en retenant une formule relativement générale en complétant l'article 88-1 de la Constitution –, le Conseil a illustré ces difficultés par plusieurs exemples.

En premier lieu, dans le registre des nouvelles compétences européennes, si le « traité constitutionnel » n'entraînait pas une extension substantielle des compétences de l'Union européenne, le Conseil a néanmoins observé qu'appelaient une révision de la Constitution les stipulations du traité qui transféraient à l'Union européenne et faisaient relever de la « procédure législative ordinaire », c'est-à-dire de la procédure de codécision qui donne un pouvoir conjoint au Parlement européen et au Conseil européen, des compétences inhérentes à l'exercice de la souveraineté nationale.

Il en était ainsi, notamment, du contrôle aux frontières (article III-265 du « traité constitutionnel »), de la coopération judiciaire en matière civile (article III-269), de la coopération judiciaire en matière pénale (articles III-270 et III-271), pour celles de ces compétences qui n'entraient pas déjà dans les prévisions ni des articles 62 et 65 du traité instituant la Communauté européenne (contrôle des frontières extérieures, coopération judiciaire dans les matières civiles), ni des articles 31 et 34 du traité sur l'Union européenne (coopération policière et judiciaire en matière pénale). Il en allait de même de la création d'un Parquet européen, organe habilité à poursuivre les auteurs d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et à exercer devant les juridictions françaises l'action publique relative à ces infractions (article III-274).

En deuxième lieu, dans le registre des compétences existantes, le changement de mode de prise de décision entraîne une incompatibilité constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel a ainsi relevé toutes les stipulations qui auraient fait dépendre les mesures en cause d'une décision du Conseil statuant à la majorité qualifiée. C'était le cas d'un certain nombre d'articles relatifs au droit pénal, en particulier les articles III-270 et III-271, en ce qu'ils se rapportaient à des compétences déjà transférées dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale, les articles III-273 et III-276, qui concernaient la structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Eurojust et d'Europol. Était également mentionnée la stipulation relative « *aux actions ou positions de l'Union décidées sur proposition du ministre des affaires étrangères de celle-ci* ».

Le Conseil constitutionnel a fait les mêmes observations à l'encontre de la fonction décisionnelle reconnue au Parlement européen, ce qui incluait notamment, d'une part, la stipulation qui prévoyait que la loi – appelée alors à remplacer le règlement communautaire – ou la loi-cadre européenne – appelée à se substituer à la directive – établissait les mesures nécessaires à l'usage de l'euro (article III-191), et, d'autre part, la soumission à l'approbation du Parlement européen de l'instauration de toute « coopération renforcée » au sein de l'Union dans les matières intéressant l'espace de liberté, de sécurité et de justice (paragraphe 1 de l'article III-419).

Le même raisonnement a été appliqué au pouvoir d'initiative des États conjoint en matière de liberté, de sécurité et de justice. Il visait précisément l'article III-264 du « traité constitutionnel », en ce qu'il substituait au pouvoir propre d'initiative dont disposait chaque État membre en vertu des traités antérieurs l'initiative conjointe d'un quart des États membres en vue de présenter un projet d'acte européen dans des matières relevant de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, comme celles mentionnées à l'article III-273 concernant Eurojust et aux articles III-275 à III-277 relatifs à la coopération policière.

Comme il l'avait fait en 1997, dans sa décision sur le traité d'Amsterdam <sup>(1)</sup>, le juge constitutionnel a relevé le caractère incompatible avec la Constitution de la « clause passerelle », dès lors qu'elle intervenait « *dans une matière inhérente à l'exercice de la souveraineté nationale* » et qu'elle permettait, « *même en subordonnant un tel changement à une décision unanime du Conseil européen ou du Conseil des ministres, de substituer un mode de décision majoritaire à la règle de l'unanimité au sein du Conseil des ministres* ».

Il a rangé dans une telle catégorie des mesures relatives au droit de la famille ayant une incidence transfrontière (paragraphe 3 de l'article III-269), des règles minimales relatives à la procédure pénale (*d*) du paragraphe 2 de l'article III-270), ainsi que des règles minimales relatives à la définition et à la répression des infractions dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière (troisième alinéa du paragraphe 1 de l'article III-271), de même que les décisions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), dont la portée n'est pas limitée par le traité, qui pourraient être prises par le Conseil statuant à la majorité qualifiée, s'il en était décidé ainsi par le Conseil européen se prononçant à l'unanimité, mais sans ratification nationale (paragraphe 7 de l'article I-40, paragraphe 3 de l'article III-300).

En troisième lieu, le Conseil constitutionnel a estimé que la procédure de révision simplifiée, qui prenait la forme d'une « clause passerelle générale », n'était pas compatible avec la Constitution, puisque aucun contrôle de constitutionnalité n'était alors possible.

---

(1) Décision précitée du 31 décembre 1997, considérant 24.

L'article IV-444 du « traité constitutionnel » permettait, en effet, au Conseil européen, dans son paragraphe 1, d'autoriser le Conseil, sauf en matière de défense, à se prononcer à la majorité qualifiée dans un domaine ou dans un cas pour lequel le traité requérait l'unanimité et, dans son paragraphe 2, d'autoriser l'adoption de lois ou lois-cadres conformément à la procédure législative ordinaire chaque fois que la partie III prévoyait une procédure législative spéciale. Certes, tout parlement national pouvait s'opposer à la mise en œuvre de telles révisions. Nonobstant, en l'absence de procédure nationale de ratification, une telle procédure a été jugée contraire à la Constitution.

— *La non-conformité des stipulations attribuant de nouvelles prérogatives au Parlement français*

Par ailleurs, et les considérants concernés constituaient une nouveauté par rapport aux décisions précitées, le Conseil constitutionnel a relevé l'existence d'une contrariété entre les stipulations relatives aux pouvoirs des parlements nationaux et la Constitution.

Outre des procédures d'information obligatoires des parlements nationaux – le protocole n° 1 annexé au traité reconnaissait notamment un droit à l'information, tandis que les articles I-58 et III-260 du traité lui-même prévoyaient une information spécifique des parlements nationaux à propos respectivement des demandes d'adhésion et des évaluations des politiques de l'Union dans le domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice –, le « traité constitutionnel » organisait leur participation au processus de décision.

Ainsi, en application l'article IV-444 précité, il y avait transmission aux parlements nationaux de toute initiative prise sur le fondement de cet article relatif à la « clause passerelle » en matière de révision des traités. En cas d'opposition d'un parlement national notifiée dans un délai de six mois après cette transmission, la décision européenne n'était pas adoptée.

Dans le même sens, les parlements nationaux étaient chargés de veiller au respect du principe de subsidiarité par les institutions de l'Union conformément au protocole n° 2 prévu par le deuxième alinéa du paragraphe 3 de l'article I-11 du traité. En application de ce principe, dans les domaines ne relevant 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 ou local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union* ».

Un parlement national ou, dans le cas d'un parlement bicaméral, chacune de ses chambres, pouvait, dans un délai de six semaines à compter de la date à laquelle lui aurait été transmis 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 estimait que le projet n'était pas conforme

au principe de subsidiarité En conséquence, le projet devait être réexaminé si ces avis réunissaient un tiers des voix des parlements nationaux, ou un quart de ces voix dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale ou dans celui de la coopération policière. Pour ce faire, tout parlement national disposait de deux voix, chacune des chambres d'un parlement bicaméral disposant d'une voix. À la suite de ce réexamen, l'organe dont le projet émanait pouvait décider de le maintenir, de le modifier ou de le retirer. La Cour de justice, compétente pour se prononcer sur les requêtes formées pour violation du principe de subsidiarité, pouvait également examiner un recours transmis par un État membre « conformément à son ordre juridique au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci ».

Le Conseil constitutionnel a observé que le droit reconnu au Parlement français de s'opposer à une modification du traité selon le mode simplifié prévu par l'article IV-444 rendait nécessaire une révision de la Constitution, de même que la faculté qui lui était conférée d'émettre un avis motivé et de former un recours devant la Cour de justice dans le cadre du contrôle du respect du principe de subsidiarité.

En effet, ces novations supposaient que le Parlement vote des résolutions distinctes de celles jusque là prévues par la Constitution. Or, il est acquis depuis longtemps <sup>(1)</sup> qu'il ne peut être procédé qu'aux votes prévus explicitement par la Constitution, qu'il s'agisse des votes de la loi, d'une motion de censure, des résolutions relatives aux règlements des assemblées ou adoptées sur le fondement de l'article 88-4. En conséquence, les possibilités offertes par le « traité constitutionnel » au Parlement français nécessitaient de compléter la Constitution.

Chacune des décisions de non-conformité a donné lieu à une révision constitutionnelle.

## 2. Les révisions « européennes » de la Constitution

La révision constitutionnelle permet de conserver à la Constitution « sa place au sommet de l'ordre juridique interne » <sup>(2)</sup>. Comme le souligne M. Denis Alland, « toute l'ingéniosité du monde ne permettrait pas de trouver le moyen pour une Constitution ou un de ses organes constitués de placer le droit international au-dessus d'elle-même. D'où leur viendrait la puissance de lévitation permettant de hisser la valeur de quelque norme que ce soit hors de leur propre portée ? » <sup>(3)</sup>

---

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 59-2 DC du 17 juin 1959, Règlement de l'Assemblée nationale.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 précitée, considérant 10.

(3) M. Denis Alland, « L'accord de Nouméa. Consécration d'un paradoxe : primauté du droit interne sur le droit international. Réflexions sur le vif à propos de l'arrêt du Conseil d'État, Sarrahan, Levacher et autres du 30 octobre 1998 », Revue française de droit administratif, n° 14 (6), 1998, page 1094.

### *a) L'intégration constitutionnelle du processus européen*

Sur ce fondement, à trois reprises, à la suite d'une décision du Conseil constitutionnel rendue sur le fondement de l'article 54 de la Constitution, la Constitution française, par la volonté souveraine du pouvoir constituant, a été révisée pour marquer l'engagement européen de la France.

Deux autres révisions, l'une fondée sur une décision du Conseil constitutionnel saisi sur le fondement de l'article 61 de la Constitution, l'autre sur un avis du Conseil d'État, ont également été motivées par la nécessité d'harmoniser dispositions constitutionnelles et dispositions européennes.

En premier lieu, la mise en œuvre des accords de Schengen a exigé une révision préalable de la Constitution. En effet, saisi en application de l'article 61 de la Constitution de la loi relative à la maîtrise de l'immigration, le Conseil constitutionnel, dans une décision du 13 août 1993<sup>(1)</sup>, par la réserve d'interprétation qu'il a faite d'une disposition de ladite loi relative à l'examen de la situation des demandeurs d'asile, a révélé l'existence d'un hiatus entre les obligations constitutionnelles et l'application desdits accords.

En deuxième lieu, s'y ajoute la révision motivée, après un avis de l'assemblée du Conseil d'État en date du 26 septembre 2002, par la transposition de la décision-cadre du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen<sup>(2)</sup>. En l'espèce, la juridiction a considéré que ladite décision-cadre n'assurait pas le respect du principe fondamental reconnu par les lois de la République selon lequel l'État devrait se réserver le droit de refuser l'extradition pour les infractions qu'il considère comme des infractions à caractère politique<sup>(3)</sup>.

Ce sont donc, au total, cinq révisions qui auront été motivées par la participation française à l'Union et aux Communautés européennes.

La première modification constitutionnelle, en 1992, répondait à la décision de non-conformité partielle relative au traité de Maastricht<sup>(4)</sup>. Le constituant a ainsi donné son autorisation aux dispositions jugées non conformes du traité (articles 88-2 et 88-3), laissant présager une nouvelle révision constitutionnelle à l'occasion de chaque future avancée de la construction communautaire, tout en faisant précéder cette autorisation d'une clause générale de participation de la France à la construction européenne (article 88-1), assortie de garanties (article 88-4 et nouvelle rédaction de l'article 54).

---

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France.

(2) Décision-cadre n° 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres.

(3) Voir M. Xavier de Roux, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi constitutionnelle relatif au mandat d'arrêt européen, Assemblée nationale, XIF législature, n° 463, 11 décembre 2002, spécialement pages 22 à 24.

(4) Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 ajoutant à la Constitution un titre : « Des Communautés européennes et de l'Union européenne ».

Saisi de nouveau sur le fondement de l'article 54 de la Constitution modifié lui-même par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992, par soixante sénateurs, le Conseil constitutionnel a pu confirmer la compatibilité du traité avec la Constitution révisée <sup>(1)</sup>.

La deuxième révision « européenne », intervenue en 1993 <sup>(2)</sup>, en insérant un article 53-1, a expressément prévu que « *la République peut conclure avec les États européens qui sont liés par des engagements identiques aux siens en matière d'asile et de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont présentées* ».

La troisième, en 1999, visait à mettre la Constitution en conformité avec le traité d'Amsterdam <sup>(3)</sup>. Elle a autorisé de manière globale « *les transferts de compétences nécessaires à la détermination des règles relatives à la libre circulation des personnes et aux domaines qui lui sont liés* » au-delà de la seule « *détermination des règles relatives au franchissement des frontières extérieures* » des États membres et selon les modalités fixées par ce traité. Elle a également enrichi la procédure de l'article 88-4 de la Constitution par la mise en place, notamment, d'une « clause facultative » permettant au Gouvernement de transmettre aux assemblées parlementaires tout document des Communautés européennes et de l'Union européenne qui ne rentrerait pas dans le cadre de la transmission obligatoire des projets d'actes comportant des dispositions de nature législative, élargissant, par là même, le champ des résolutions susceptibles d'être adoptées par l'Assemblée nationale ou le Sénat.

La quatrième révision, en 2003, a permis de constitutionnaliser la participation française au mécanisme du mandat d'arrêt européen <sup>(4)</sup>.

La cinquième enfin, en 2005, a introduit dans la Constitution trois séries de modifications <sup>(5)</sup> :

— la première, autorisant les transferts de souveraineté exigés par la ratification du « traité constitutionnel », a complété l'article 88-1 par un alinéa prévoyant que la République « *peut participer à l'Union européenne dans les conditions prévues par le traité établissant une Constitution pour l'Europe signé le 29 octobre 2004* » ;

---

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 92-312 du 2 septembre 1992, Traité sur l'Union européenne dite « Maastricht II ».

(2) Loi constitutionnelle n° 93-1256 du 25 novembre 1993 relative aux accords internationaux en matière de droit d'asile.

(3) Loi constitutionnelle n° 99-49 du 25 janvier 1999 modifiant les articles 88-2 et 88-4 de la Constitution.

(4) Loi constitutionnelle n° 2003-267 du 25 mars 2003 relative au mandat d'arrêt européen.

(5) Loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1<sup>er</sup> mars 2005 modifiant le titre XV de la Constitution.

— sans être exigée juridiquement par la ratification du « traité constitutionnel » mais motivée par le contexte de celle-ci, la deuxième modification a inscrit de manière pérenne, dans un article 88-5, l'obligation de recourir à un référendum pour la ratification d'un traité portant élargissement à un nouvel État de l'Union européenne et des Communautés européennes ;

— enfin a été prévue une série de dispositions appelées à n'entrer en vigueur que lors de la ratification éventuelle du traité établissant une Constitution pour l'Europe, prenant acte des modifications que celui-ci aurait entraînées, en particulier pour le Parlement français.

Si l'on fait exception des dispositions de l'article 88-5 de la Constitution <sup>(1)</sup> et de l'introduction en 1992 de dispositions relatives au contrôle parlementaire de la politique européenne de la France <sup>(2)</sup>, celles de l'article 88-4, le pouvoir constituant s'est toujours limité au strict nécessaire et au rigoureusement indispensable, se contentant de « couvrir » scrupuleusement le champ de contrariété défini préalablement par le Conseil constitutionnel saisi dans le cadre de l'article 54 de la Constitution ou, de manière subsidiaire, pour la révision de 2002, par le Conseil d'État.

#### ***b) Le choix souverain de transferts de compétences strictement encadrés***

À chaque fois, le pouvoir constituant a fait le choix, non de réviser de manière spécifique les articles de la Constitution qui fondaient la non-conformité des dispositions européennes, mais de prendre acte de la participation de la France aux Communautés européennes et à l'Union européenne, selon les termes mêmes de l'article 88-1 introduit en 1992, et de lever, au sein de l'article 88-2, toute contrariété par une autorisation spécifique des transferts de compétence nécessaires à la ratification des traités européens, et ce, traité par traité.

L'article 88-1 de la Constitution ne définit pas une délégation générale voire un transfert intégral, éternel et irrémédiable de souveraineté à l'Union européenne, qui couvrirait toute extension future des compétences de cette dernière. Il ne s'agit que d'un point d'ancrage qui s'impose d'abord au législateur – le Conseil constitutionnel en déduira une exigence constitutionnelle de transposition des directives <sup>(3)</sup> – et qui permet ensuite de préciser, dans les articles suivants de la Constitution, quelles dispositions particulières exige la construction européenne pour être compatible avec le principe de souveraineté.

---

(1) Article 88-5 de la Constitution : cet article est d'ores et déjà en vigueur, mais il ne sera pas applicable, en vertu de l'article 4 de la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005, « aux adhésions faisant suite à une conférence intergouvernementale dont la convocation a été décidée par le Conseil européen avant le 1<sup>er</sup> juillet 2004 ». Cela signifie qu'un référendum devra être organisé pour toute nouvelle adhésion après celle de la Croatie, pour laquelle la convocation de la conférence fut décidée par le Conseil européen des 17 et 18 juin 2004 (§ 34 des conclusions), soit juste avant le 1<sup>er</sup> juillet 2004. Si le traité établissant une Constitution pour l'Europe était entré en vigueur, cet article aurait été renuméroté et serait devenu l'article 88-7.

(2) La révision constitutionnelle de 1992, qui a rendu possible la ratification du traité de Maastricht, avait été l'occasion pour le Parlement d'affirmer son contrôle sur l'action européenne du Gouvernement, en adoptant l'article 88-4 de la Constitution qui permet notamment le vote de résolutions sur les propositions d'actes communautaires.

(3) Conseil constitutionnel, décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004, Loi pour la confiance dans l'économie numérique, considérant 7.

Par ce double procédé, le constituant, tout en offrant un ancrage constitutionnel à l'intégration européenne, limite le champ de la constitutionnalisation au traité en cause, se réservant le droit, en cas de modification ultérieure des textes fondamentaux européens, d'intervenir à nouveau.

Selon cette logique, en 1992, il a été prévu que « *sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, la France consent aux transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'union économique et monétaire européenne* », tandis qu'en 1999, était disposé que « *sous la même réserve et selon les modalités prévues par le traité instituant la Communauté européenne, dans sa rédaction résultant du traité signé le 2 octobre 1997, peuvent être consentis les transferts de compétences nécessaires à la détermination des règles relatives à la libre circulation des personnes et aux domaines qui lui sont liés* ».

En 2005, lors de la révision motivée par la préparation de la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe, il n'a pas été procédé autrement.

Ce traité devant se substituer au traité sur l'Union européenne d'une part et au traité instituant la Communauté européenne d'autre part, seule sa mention aurait subsisté dans la Constitution.

Dans l'attente de son éventuelle entrée en vigueur subordonnée à la ratification de l'ensemble des États membres – qui aurait commandé une nouvelle rédaction de l'ensemble du titre XV de la Constitution –, une autorisation générale, visant implicitement et globalement toutes les stipulations du « traité constitutionnel » incompatibles avec la Constitution, a été inscrite, comme on l'a vu, à l'article 88-1. Si le traité était entré en vigueur, cette autorisation se serait transformée en un fait acquis et l'article 88-1 aurait alors disposé que « *dans les conditions fixées par le traité établissant une Constitution pour l'Europe signé le 29 octobre 2004, la République française participe à l'Union européenne, constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences* ».

Au-delà, l'article 88-4, introduit en 1992, crée un contrôle, en amont, du Parlement français sur la législation en prévoyant que le Gouvernement lui soumet « *dès leur transmission au Conseil des Communautés, les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative* » et en autorisant chacune des deux assemblées à adopter des résolutions. Le champ de ce dispositif a été étendu en 1999 aux actes de la PESC et de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (CPJP), souvent désignée sous son ancien vocable « justice et affaires intérieures » (JAI), tandis que le Gouvernement a été autorisé à soumettre au Parlement les autres projets ou propositions d'actes et tout autre document émanant d'une institution de l'Union européenne.

Le titre XV de la Constitution a aussi été complété en 2005 par des articles 88-5 et 88-6 dont l'entrée en vigueur dépendait de celle du « traité constitutionnel », permettant d'associer davantage le Parlement français à la décision européenne. Le premier mettait en œuvre les dispositions relatives au contrôle du respect du principe de subsidiarité, tandis que le second organisait le droit de veto à une révision simplifiée.

Si l'article 88-4 n'était pas nécessaire à l'aune de la « mise en compatibilité » des traités et de la Constitution – réserve faite de l'hypothèse où le « traité constitutionnel » serait entré en vigueur nécessitant pour la mise en œuvre de l'examen de subsidiarité une transmission automatique plus large des projets d'actes communautaires <sup>(1)</sup> –, il marque néanmoins la volonté de maintenir la souveraineté nationale telle qu'incarnée par les représentants de la Nation, une souveraineté qui n'est pas seulement nominale, puisqu'elle dispose de moyens spécifiques pour s'exercer dans le cadre du processus d'intégration européenne, moyens de surcroît régulièrement renforcés au fil des révisions constitutionnelles.

En revanche, les articles 88-5 et 88-6, tels qu'ils auraient résulté de l'entrée en vigueur du « traité constitutionnel », avaient été rendus nécessaires, comme l'a souligné le Conseil constitutionnel dans sa décision du 19 novembre 2004, pour fonder juridiquement les pouvoirs que ce traité accordait aux parlements nationaux, dans le cadre, d'une part, du contrôle de subsidiarité, et, d'autre part, dans celui de la procédure de révision simplifiée.

Le maintien sourcilleux, par le constituant souverain, de ses prérogatives est d'ailleurs respecté avec une attention toute particulière par le Conseil constitutionnel, lorsque ce dernier est amené à connaître, à l'occasion d'une saisine sur le fondement de l'article 61 de la Constitution, de dispositions d'origine européenne.

Entré ces dernières années dans une zone de forte intensité jurisprudentielle en la matière, le juge constitutionnel, dans une décision du 10 juin 2004 <sup>(2)</sup>, a pu ainsi relever que, le constituant ayant consacré l'existence d'un ordre juridique communautaire distinct de l'ordre juridique international, la transposition d'une directive résulte d'une exigence constitutionnelle et que le contrôle de cette directive relève du seul juge communautaire.

---

(1) *C'est pourquoi le constituant, lors de la révision du 1<sup>er</sup> mars 2005, avait prévu une nouvelle rédaction de l'article 88-4 pour que le Gouvernement soumette aux assemblées dès leur transmission au Conseil non seulement les projets d'actes législatifs au sens matériel des articles 34 et 37 de la Constitution française, comme c'est déjà le cas aujourd'hui, mais également les projets d'actes européens qui étaient législatifs au sens de l'Union, sur le fondement d'un critère formel défini par l'exigence d'une loi ou d'une loi-cadre européenne par un article du « traité constitutionnel ».*

(2) *Conseil constitutionnel, décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004 précitée, considérants 5 à 9.*

Cette évolution notable a été parachevée en 2006 par la décision du 30 mars sur la loi pour l'égalité des chances <sup>(1)</sup>, par celle du 27 juillet sur la loi relative aux droits d'auteur <sup>(2)</sup> et, enfin, par celle du 30 novembre sur la loi relative au secteur de l'énergie <sup>(3)</sup>.

Le Conseil, saisi d'une loi de transposition, la contrôle désormais sans ambiguïté par rapport à la directive. Si les articles en cause « *se bornent à tirer les conséquences nécessaires des dispositions inconditionnelles et précises* » de la directive, il se déclare incompétent, au bénéfice du seul juge communautaire. En revanche, il sanctionne, pour non-respect de l'article 88-1 de la Constitution, « *une disposition législative manifestement incompatible avec la directive qu'elle a pour objet de transposer* ». Mais, affirmant avec netteté le principe de souveraineté, ce raisonnement ne prévaut qu'aussi longtemps que la directive « *ne va pas à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France* ».

Cette qualification de « *règle ou principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France* » fait écho aux formules mêmes employées par le droit de l'Union européenne, l'article 6, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne dans sa rédaction issue du traité d'Amsterdam stipulant, par exemple, que « *l'Union respecte l'identité nationale de ses États membres* », idée à laquelle la Cour de justice a déjà fait référence <sup>(4)</sup>. Selon la même inspiration, le paragraphe 2 de l'article 4 du traité sur l'Union européenne dans sa rédaction issue du traité de Lisbonne stipulera que « *l'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles* ».

---

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2006-535 du 30 mars 2006, Loi pour l'égalité des chances, considérant 28.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2006-540 du 27 juillet 2006, Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information, considérants 16 à 31.

(3) Conseil constitutionnel, décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006, Loi relative au secteur de l'énergie, considérants 2 à 9.

(4) Cour de justice des Communautés européennes, 19 décembre 1968, Société par actions Salgoil c/ Ministère du commerce extérieur de la République italienne.



## II. — LA PRÉPARATION DE LA PROCHAINE AVANCÉE INSTITUTIONNELLE EUROPÉENNE

### A. DU « TRAITÉ CONSTITUTIONNEL » AU « TRAITÉ MODIFICATIF »

#### 1. La caducité du « traité constitutionnel »

Pour que le traité signé à Rome le 29 octobre 2004 entre en vigueur, il devait être ratifié par les vingt-cinq États membres que comptait l'Union européenne à cette époque <sup>(1)</sup>. Certains pays membres ont procédé ou devaient procéder par la voie parlementaire, comme l'Italie ou l'Allemagne, tandis que d'autres, à l'instar de l'Espagne ou de l'Irlande, avaient choisi la voie référendaire.

Les référendums négatifs français et néerlandais n'interdisaient pas juridiquement de poursuivre le processus de ratification.

Il faut se souvenir que le traité de Maastricht, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993, fut repoussé une première fois par référendum par le peuple danois, le 2 juin 1992, avant que celui-ci finalement ne l'accepte, le 18 mai 1993. Mais la victoire du « non » à la première consultation fut très courte et, entre-temps, presque tous les autres États avaient ratifié le traité et le Conseil européen avait apporté des garanties particulières au Danemark.

De la même façon, le traité de Nice <sup>(2)</sup>, signé le 26 février 2001, fut rejeté, dans un premier temps, par le peuple irlandais, le 1<sup>er</sup> juin 2001, avant d'être accepté par lui le 19 octobre 2002. Mais, là aussi, les conditions étaient particulières : la participation au premier référendum avait été très faible et tous les autres États avaient ratifié le traité.

En revanche, les référendums français et néerlandais imposaient politiquement de renoncer au « traité constitutionnel », même si le référendum organisé aux Pays-Bas le 1<sup>er</sup> juin 2005 avait une valeur seulement consultative <sup>(3)</sup>.

#### a) *Le référendum français*

En France, la première question qui s'était posée, comme on l'a vu, a été celle de la révision de sa Constitution. La révision a été accomplie par voie parlementaire le 28 février 2005, approuvée par plus des trois cinquièmes des parlementaires réunis en Congrès à Versailles, après avoir été votée dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat et avant d'être promulguée le 1<sup>er</sup> mars 2005 <sup>(4)</sup>.

---

(1) L'entrée en vigueur des traités d'adhésion pour la Bulgarie et la Roumanie valait ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe.

(2) Traité modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes signé le 26 février 2001, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2003.

(3) Il existait en effet un consensus politique pour admettre qu'un taux de participation supérieur à 30 % devrait amener le Parlement néerlandais à suivre le résultat du vote et la participation s'est élevée à 62,8 %.

(4) Loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1<sup>er</sup> mars 2005 modifiant le titre XV de la Constitution.

L'autorisation de la ratification du traité par la France pouvait prendre la voie parlementaire ou la voie référendaire. Comme il ressort du communiqué du Conseil des ministres du 9 mars 2005, le Président de la République a retenu cette seconde option, en application de l'article 11 de la Constitution qui dispose que « *le Président de la République (...) peut soumettre au référendum tout projet de loi (...) tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions* ».

Ce référendum national, le dixième organisé sous la V<sup>e</sup> République, s'est déroulé le 29 mai 2005. Il s'est tenu la veille en Polynésie française et dans les collectivités territoriales françaises d'Amérique. En application du deuxième alinéa de l'article 11 de la Constitution, le référendum a fait l'objet d'une déclaration gouvernementale suivie d'un débat le 5 avril à l'Assemblée nationale et le lendemain au Sénat.

Le 30 mai, les résultats décomptés par les commissions locales de recensement indiquaient que le « non » représentait près de 55 % des suffrages exprimés. Les résultats définitifs ont été proclamés par le Conseil constitutionnel, après recensement national des suffrages et examen des réclamations, le 1<sup>er</sup> juin. Après avoir opéré diverses rectifications de portée mineure et annulé l'ensemble des suffrages exprimés dans dix bureaux de vote où s'étaient produites des irrégularités sérieuses, il a arrêté les résultats du scrutin : le « non » représentait 54,67 % des 28 257 778 suffrages valablement exprimés au plan national, pour un taux de participation important de 69,37 %.

Dans ces circonstances, la France n'a pas pu ratifier le traité qui, en conséquence, ne pouvait entrer en vigueur. La nouvelle rédaction du titre XV de la Constitution prévue par l'article 3 de la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005 n'est donc jamais entrée en vigueur non plus.

### ***b) L'interruption du processus de ratification***

Il était prévu de ratifier le traité établissant une Constitution pour l'Europe, approuvé par le Conseil Européen à Bruxelles le 18 juin 2004 et signé par les chefs d'États ou de gouvernements le 29 octobre 2004, dans les deux prochaines années suivantes, c'est-à-dire avant le 29 octobre 2006. En effet, en vertu de l'article IV-447 du traité, celui-ci devait entrer « *en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2006, à condition que tous les instruments de ratification aient été déposés, ou, à défaut, le premier jour du deuxième mois suivant le dépôt de l'instrument de ratification de l'État signataire qui procède le dernier à cette formalité* ».

À l'instar de ce que déterminait le point 4 de l'article IV-443 pour la modification du traité, la déclaration n° 30 annexée au traité prévoyait, pour son entrée en vigueur, que si, à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la signature du traité, autrement dit avant le 29 octobre 2006, les quatre cinquièmes des États membres ont ratifié et que les autres ont rencontré des difficultés pour procéder à cette ratification, « *le Conseil européen se saisit de la question* ».

**ÉTAT DES RATIFICATIONS  
DU TRAITÉ ÉTABLISSANT UNE CONSTITUTION POUR L'EUROPE**

| État membre        | Position     | Date                         | Modalité  |
|--------------------|--------------|------------------------------|---|
| Allemagne          | Ratification | 27 mai 2005                  | Vote parlementaire  |
| Autriche           | Ratification | 25 mai 2005                  | Vote parlementaire  |
| Belgique           | Ratification | 8 février 2006               | Vote parlementaire  |
| Chypre             | Ratification | 30 juin 2005                 | Vote parlementaire  |
| Danemark           | Report       | –                            | Référendum (1)  |
| Espagne            | Ratification | 18 mai 2005                  | Référendum<br>(oui à 76,73 %)   |
| Estonie            | Ratification | 9 mai 2006                   | Vote parlementaire  |
| Finlande           | Ratification | 5 décembre 2006              | Vote parlementaire  |
| France             | Rejet        | 29 mai 2005                  | Référendum<br>(non à 54,67 %)   |
| Grèce              | Ratification | 19 avril 2005                | Vote parlementaire  |
| Hongrie            | Ratification | 20 décembre 2004             | Vote parlementaire  |
| Irlande            | Report       | –                            | Référendum (1)  |
| Italie             | Ratification | 6 avril 2005                 | Vote parlementaire  |
| Lettonie           | Ratification | 2 juin 2005                  | Vote parlementaire  |
| Lituanie           | Ratification | 11 novembre 2004             | Vote parlementaire  |
| Luxembourg         | Ratification | 10 juillet 2005              | Référendum<br>(oui à 56,52 %)   |
| Malte              | Ratification | 6 juillet 2005               | Vote parlementaire  |
| Pays-Bas           | Rejet        | 1 <sup>er</sup> juin 2005    | Référendum<br>(non à 61,60 %)   |
| Pologne            | Report       | –                            | Référendum  |
| Portugal           | Report       | –                            | Référendum  |
| Royaume-Uni        | Report       | –                            | Référendum  |
| Slovaquie          | Ratification | 11 mai 2005                  | Vote parlementaire  |
| Slovénie           | Ratification | 1 <sup>er</sup> février 2005 | Vote parlementaire  |
| Suède              | Report       | –                            | Vote parlementaire  |
| République tchèque | Report       | –                            | Référendum  |
| Bulgarie           | Ratification | 1 <sup>er</sup> janvier 2007 | Entrée en vigueur du<br>traité d'adhésion vaut<br>ratification du traité du<br>29 octobre 2004. |
| Roumanie           | Ratification | 1 <sup>er</sup> janvier 2007 |   |

(1) *référendum obligatoire.*

Cependant, sans attendre cette échéance, malgré sa ratification par dix-huit États membres, comme le montre le tableau ci-avant, après les résultats des référendums français et néerlandais, le Conseil européen a décidé, les 16 et 17 juin 2005, l'ouverture d'une période de réflexion pour permettre l'organisation d'un large débat dans les États membres, tout en soulignant que « *les développements récents ne remettent pas en cause la validité de la poursuite des processus de ratification. Nous sommes convenus que le calendrier de la ratification dans différents États membres sera si nécessaire adapté à la lumière de ces développements et selon les circonstances dans ces États membres.* » Le Conseil européen a, en effet, décidé de revenir sur cette question au premier semestre 2006 pour faire une étude complète des débats nationaux et décider de la marche à suivre.

À l'occasion du Conseil européen des 15 et 16 juin 2006, les chefs d'État et de gouvernement ont convenu à la fois de tirer le meilleur parti des possibilités offertes par les traités existants, mais aussi de demander à la présidence allemande de présenter au Conseil européen, au cours du premier semestre de 2007, un rapport se fondant sur des consultations approfondies avec les États membres. Ce rapport devait faire le point sur l'état des débats relatifs au traité constitutionnel et explorer les évolutions futures possibles.

Il n'y avait alors que deux solutions envisageables : en rester à l'application du traité de Nice qui, s'il a été très critiqué, a tout de même permis de prendre des décisions dans le contexte d'un élargissement important à dix puis à deux nouveaux États membres, ou bien élaborer un nouveau texte qui devait prendre en compte à la fois le fait que deux tiers des États membres avaient ratifié le « traité constitutionnel » et le fait que le tiers restant soit s'y était opposé, soit était réservé.

## **2. La signature du « traité modificatif »**

### ***a) Le changement d'optique***

Tous se sont accordés, après les référendums français et néerlandais, pour prendre acte de la nécessité de relancer les négociations pour sortir de l'impasse institutionnelle dans laquelle s'est alors trouvée l'Europe. Le Président de la République, alors candidat à l'élection présidentielle, a lui-même tracé une voie qui a été, comme le montre l'encadré ci-après, suivie par les vingt-sept États membres lors du Conseil européen de Bruxelles des 21 et 22 juin 2007 et lors du Conseil européen informel de Lisbonne des 18 et 19 octobre 2007 et qui s'est conclue, le 13 décembre dernier, par la signature, à Lisbonne également, du traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne.

## LE DISCOURS DE BRUXELLES DU 8 SEPTEMBRE 2006

Dès son discours du 8 septembre 2006 devant la Fondation Friends of Europe et la Fondation Robert Schuman, M. Nicolas Sarkozy, a fixé les objectifs qui ont été atteints par le traité de Lisbonne : « *s'il y a une chose sur laquelle tout le monde était d'accord pendant la campagne, dans le camp du "oui" comme dans le camp du "non", c'est que le traité de Nice n'est pas satisfaisant parce qu'il ne permet pas de fonctionner correctement à Vingt-Sept. Il faut donc recourir à un "mini-traité" pour réaliser les réformes institutionnelles les plus urgentes. Quelles sont à mon avis les priorités ?*

« — *Le mini-traité devrait reprendre les stipulations relatives à l'extension de la majorité qualifiée et de la codécision, notamment en matière judiciaire et pénale si nous ne pouvons pas le décider dès maintenant, mais aussi.*

« — *Il devrait reprendre les stipulations relatives aux modalités de la majorité qualifiée, notamment la règle de la double majorité.*

« — *Il devrait reprendre les stipulations relatives au partage du pouvoir législatif entre Parlement et Conseil et à l'élection du président de la Commission par le Parlement.*

« — *Il nous faut contrôler le respect du principe de subsidiarité, c'est-à-dire cette règle simple : l'Union n'a vocation à agir que lorsque son action est plus efficace, plus appropriée, que celle des États membres. Le respect de la subsidiarité, c'est l'Europe là où il le faut, autant qu'il le faut mais pas plus qu'il ne faut. Pour cela, le renforcement du rôle des parlements nationaux grâce à la procédure dite de l'"alerte précoce" doit figurer dans le "mini-traité".*

« — *La question de la présidence stable du Conseil européen me semble aujourd'hui ne plus faire débat non plus. Tout le monde reconnaît qu'elle favoriserait des actions de plus long terme, avec un plus grand suivi.*

« — *Il y a ensuite la mise en place d'un ministre des affaires étrangères de l'Union européenne qui cumulerait les fonctions actuelles de haut représentant de l'Union pour la politique étrangère et de sécurité commune, de commissaire en charge des relations extérieures et de président du Conseil affaires étrangères.*

« — *Deux autres séries de mesures ont fait l'objet d'un véritable consensus. Ce sont d'abord toutes celles qui concernent la démocratie participative au sein de l'Union, et plus particulièrement le droit d'initiative citoyenne, c'est-à-dire la possibilité donnée à un million de citoyens de demander à la Commission de faire des propositions dans tel ou tel domaine. Ce sont ensuite celles qui consacrent les coopérations renforcées.*

« — *Enfin, le fait de doter l'Union de la personnalité juridique lui permettra d'adhérer et de siéger en tant qu'ensemble politique dans un certain nombre d'organisations.*

« *Tout ceci peut être repris dans un mini-traité, qui pourrait être négocié rapidement puisqu'il s'agirait de reprendre essentiellement les dispositions longuement travaillées au sein de la Convention européenne et de la CIG, et sans rouvrir les débats politiques sur lesquels un compromis avait été trouvé.*

« *Ce "mini-traité", modifiant les traités de Nice et d'Amsterdam, pourra, comme eux, être soumis à la ratification du Parlement. Notre objectif devrait être de lancer son élaboration sous présidence allemande, en 2007, et d'achever les ratifications sous présidence française, en 2008, de manière à l'appliquer dès les prochaines élections européennes, à partir de 2009. »*

La déclaration de Berlin du 25 mars 2007, faite à l'occasion du cinquantième anniversaire de la signature des traités de Rome par le président du Parlement européen, la présidente du Conseil et le président de la Commission, rappelle *in fine* qu'il faut « *toujours adapter la construction politique de l'Europe aux réalités nouvelles. C'est pour cette raison qu'aujourd'hui, cinquante ans après la signature des traités de Rome, nous partageons l'objectif d'asseoir l'Union européenne sur des bases communes renouvelées d'ici les élections au Parlement européen de 2009.* »

Le projet de traité a été préparé par la CIG qui s'est réunie du 23 juillet au 2 octobre 2007 sur le fondement du mandat très précis défini par le Conseil européen de Bruxelles de juin 2007 et qui devait selon les termes mêmes des conclusions de la présidence constituer « *la base et le cadre exclusif des travaux de la CIG* »<sup>(1)</sup>.

Avec le « traité modificatif », l'Europe est passé d'un texte unique d'allure constitutionnelle à la modification des traités existants, qui ne comporte plus aucune référence à ce qui pourrait devenir une « Constitution européenne ».

L'abandon de l'appellation même de Constitution et de la mention des symboles de l'Union européenne tels que l'hymne, le drapeau, la devise, la monnaie, constitue la marque la plus probante de ce changement d'optique<sup>(2)</sup>. De la même façon, la nouvelle dénomination des textes européens – la loi devant se substituer au règlement communautaire et la loi-cadre à la directive communautaire –, introduite dans le « traité constitutionnel », n'a pas été reprise dans le traité de Lisbonne.

Selon la même logique, le principe de primauté du droit communautaire ne figure plus en tant que tel dans le corps du traité. Une déclaration souligne cependant que « *selon une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, les traités et le droit adopté par l'Union sur la base des traités priment le droit des États membres, dans les conditions définies par ladite jurisprudence* »<sup>(3)</sup>. Une note du service juridique du Conseil, reproduite dans cette même déclaration, précise que « *le fait que le principe de primauté ne soit pas inscrit dans le futur traité ne modifiera en rien l'existence de ce principe ni la jurisprudence en vigueur de la Cour de justice* ».

---

(1) Conseil de l'Union européenne, Conseil européen de Bruxelles des 21 et 22 juin 2007, conclusions de la présidence, document 11177/1/07, 23 juillet 2007.

(2) En revanche, dans une déclaration annexée au traité (n° 52), la Belgique, la Bulgarie, l'Allemagne, la Grèce, l'Espagne, l'Italie, Chypre, la Lituanie, le Luxembourg, la Hongrie, Malte, l'Autriche, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovaquie ont souhaité préciser que le drapeau représentant un cercle de douze étoiles d'or sur fond bleu, l'hymne tiré de l'Ode à la joie de la Neuvième symphonie de Ludwig van Beethoven, la devise « Unie dans la diversité », l'euro en tant que monnaie de l'Union européenne et la Journée de l'Europe le 9 mai continueront d'être, pour eux, les symboles de l'appartenance commune des citoyens à l'Union européenne et de leur lien avec celle-ci.

(3) Déclaration n° 17 relative à la primauté.

Un changement d'optique est intervenu également dans la manière dont les droits fondamentaux sont envisagés. Il est marqué par trois caractéristiques.

En premier lieu, la Charte des droits fondamentaux de l'Union ne figure plus en tant que telle dans le texte des traités. Il y est seulement fait renvoi. L'article 6 du traité sur l'Union européenne modifié stipule ainsi que « *l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007, à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités* »<sup>(1)</sup>, tout en précisant que ses dispositions n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies dans les traités. La même logique se retrouve dans la déclaration n° 1 qui rappelle que la Charte, « *juridiquement contraignante, confirme les droits fondamentaux garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres* » et qu'elle « *n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union, ni ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies par les traités* ».

En deuxième lieu, il est prévu, qu'en application d'un protocole annexé aux traités sur l'Union européenne et sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Charte n'est pas applicable au Royaume-Uni, tandis que la Pologne a souhaité se voir appliquer une dérogation similaire. Le Parlement européen, dans une résolution du 29 novembre 2007, a demandé à ces deux pays de « *tout mettre en œuvre pour qu'un consensus sur l'intégrité de la Charte puisse être dégagé* »<sup>(2)</sup>. La République tchèque, pour sa part, dans une déclaration n° 53 annexée au traité de Lisbonne, a tenu à relever que la Charte n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union, ne crée aucune compétence nouvelle pour l'Union et ne saurait réduire le champ d'application du droit national ni limiter aucune compétence actuelle des autorités nationales dans ce domaine.

En troisième lieu, si le traité de Lisbonne maintient la possibilité d'adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme précitée, la procédure de décision a été modifiée. Le Conseil statuerait à l'unanimité et non à la majorité qualifiée et la décision devra être approuvée par les États membres « *conformément à leurs règles constitutionnelles respectives* »<sup>(3)</sup>, dont le Conseil constitutionnel a considéré, dans sa décision du 20 décembre 2007 sur le traité de Lisbonne, qu'elles renvoyaient à « *l'autorisation législative prévue par l'article 53 de la Constitution* »<sup>(4)</sup>. Ainsi, par cette adhésion, comme l'a souligné l'ancien président du Conseil constitutionnel, pourra se poursuivre « *le dialogue discret mais soutenu que le Conseil*

---

(1) La proclamation de la Charte la veille de la signature du traité de Lisbonne a permis d'assurer son adaptation dans des termes identiques à ceux qui avaient été retenus en 2004.

(2) Décision du Parlement européen du 29 novembre 2007 sur l'approbation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne par le Parlement européen 2007/2218(ACI).

(3) Article 218, paragraphe 8, deuxième alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à comparer avec l'article III-325, paragraphe 8, du « traité constitutionnel ».

(4) Conseil constitutionnel, décision du 20 décembre 2007 précitée, considérant 13.

*constitutionnel entretient tant avec la Cour européenne des droits de l'homme qu'avec la Cour de justice des Communautés européennes* » et se justifie le fait que « *le Conseil se veut l'écoute de la jurisprudence des uns et des autres et en tient le plus grand compte* » <sup>(1)</sup>.

Tout en préservant les acquis de la Convention sur l'avenir de l'Europe intégrés au « traité constitutionnel » en matière institutionnelle qui permettront de sortir des dispositions adoptées à Nice en 2001, le « traité modificatif » comporte plusieurs avancées qui tiennent compte des questions posées par le processus de ratification interrompu du précédent traité.

***b) La préservation des acquis de la clarification des compétences et de la réorganisation institutionnelle***

Le traité de Lisbonne préserve les dispositions nécessaires pour permettre à l'Union européenne de sortir de l'« impasse institutionnelle » et de fonctionner dans de meilleures conditions, compte tenu de l'évolution de ses missions et du nombre de ses membres. Ce progrès est permis à la fois par la clarification de la répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres, la mise en place d'un pôle intergouvernemental renforcé, l'aménagement du système de vote au Conseil et l'élargissement du recours à la majorité qualifiée et, enfin, par l'assouplissement du fonctionnement de l'Union grâce à de nouveaux mécanismes.

— *La clarification de la répartition des compétences*

L'article 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne modifié, comme l'article I-12 du « traité constitutionnel », clarifie la répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres, entre une compétence exclusive de l'Union (paragraphe 1), des compétences partagées (paragraphe 2) et des compétences d'appui pour lesquelles l'Union ne peut qu'appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres (paragraphe 5). S'y ajoutent des compétences spécifiques (paragraphe 3 et 4 de l'article 2 précité, titre XIX de la troisième partie et titre III de la cinquième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). En application de cette répartition, les différentes politiques peuvent être réparties selon le tableau suivant.

---

(1) M. Pierre Mazeaud, discours prononcé à l'occasion des Entretiens juridiques de Lyon III, 15 septembre 2006.

**LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE L'UNION EUROPÉENNE  
ET LES ÉTATS MEMBRES**

| Compétences exclusives de l'Union   | Compétences partagées  | Compétences d'appui de l'Union   |
|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Union douanière</li> <li>- Établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur</li> <li>- Politique monétaire pour les États membres dont la monnaie est l'euro</li> <li>- Conservation des ressources biologiques de la mer (politique de la mer)</li> <li>- Politique commerciale commune</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Marché intérieur</li> <li>- Politique sociale pour certains aspects définis dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne</li> <li>- Cohésion économique et territoriale</li> <li>- Agriculture et pêche (à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer)</li> <li>- Environnement</li> <li>- Protection des consommateurs</li> <li>- Transports</li> <li>- Réseaux transeuropéens</li> <li>- Énergie</li> <li>- Espace de liberté, de sécurité et de justice</li> <li>- Enjeux communs de sécurité en matière de sécurité publique pour certains aspects définis dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Protection et amélioration de la santé humaine</li> <li>- Industrie</li> <li>- Culture</li> <li>- Tourisme</li> <li>- Éducation, jeunesse, sport et formation professionnelle</li> <li>- Protection civile</li> <li>- Coopération administrative</li> </ul> |
| <b>Cas spécifiques</b>  |  |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordination des politiques économique et de l'emploi</li> <li>- Politique de défense et de sécurité commune</li> <li>- Recherche, développement technologique et espace</li> <li>- Coopération au développement et aide humanitaire</li> </ul>  |  |  |

Au rang des acquis, il faut également mentionner la suppression de la dualité entre Communauté et Union, l'attribution à l'Union européenne d'une « personnalité juridique » unique <sup>(1)</sup>, l'abandon de la structure en « piliers » issue du traité de Maastricht, mais aussi l'extension importante des matières qui seront soumises à la codécision du Parlement et du Conseil.

Il existe aujourd'hui trois personnalités juridiques : celle de la Communauté européenne prévue par l'article 281 du traité instituant la Communauté européenne, celle de l'Union en vertu de la capacité à conclure des accords internationaux qui lui a été attribuée par l'article 24 du traité sur l'Union européenne <sup>(2)</sup> et celle de la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA) en application de l'article 184 du traité Euratom. Le traité de Lisbonne, comme le « traité consti-

(1) Article 47 nouveau du traité sur l'Union européenne. Il est précisé, dans la déclaration n° 24, que « la Conférence confirme que le fait que l'Union européenne a une personnalité juridique n'autorisera en aucun cas l'Union à légiférer ou à agir au-delà des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités ».

(2) Le Conseil ayant eu de façon répétée recours audit article 24 et les pays tiers ayant accepté de considérer l'Union comme un sujet actif du droit international, cette dernière remplit les critères définis par la Cour internationale de justice dans son avis consultatif du 11 avril 1949 sur la personnalité internationale des Nations unies.

tutionnel », prévoit la fusion des deux premières, la personnalité juridique d'Euratom étant maintenue de manière distincte. Cette fusion aura pour première conséquence d'unifier la procédure de négociation et de conclusion des accords internationaux, sous réserve de certaines variations définies en fonction de l'objet de l'accord <sup>(1)</sup>. Par exemple, en matière de politique commerciale commune, si la règle est celle de la majorité qualifiée, l'unanimité sera requise dans le domaine du commerce des services culturels et audiovisuels, lorsque les accords risquent de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique de l'Union.

Les conséquences de la disparition de la structure des « trois piliers » méritent aussi d'être précisées. Cette structure résultait de l'entrée en vigueur du traité de Maastricht. Chacun des piliers – la Communauté, la PESC, la coopération policière et judiciaire en matière pénale – est caractérisé par ses propres procédures et instruments juridiques <sup>(2)</sup>, tandis que le champ de compétence de la Cour de justice varie également selon le « pilier » considéré. Le traité de Lisbonne, comme le « traité constitutionnel », en supprimant cette structure en triptyque, aura pour conséquence d'étendre, sans précision expresse, l'application des dispositions horizontales – par exemple celles relatives aux règles et principes de droit et aux types d'instruments juridiques – à l'ensemble des domaines couverts aujourd'hui par les trois piliers. Par exemple, le droit à la protection des données à caractère personnel ainsi que les règles communautaires protégeant le traitement de ces données s'appliqueront à tous les secteurs, y compris la coopération policière et judiciaire pénale et la PESC.

Des exceptions demeureront néanmoins pour tenir compte de la spécificité de chacun des domaines mentionnés dans les traités, notamment la PESC. Ainsi, la réforme proposée n'aura pas pour conséquence de régir toutes les matières par la « méthode communautaire », définie comme la combinaison du droit d'initiative exclusif de la Commission, du vote à la majorité qualifiée au Conseil et de la codécision. L'analyse contraire serait d'autant moins justifiée que certains États membres continueront d'être couverts par des clauses de non-participation ou d'exclusion, dites d'« *opting out* », à certaines parties de la PESC et de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Par exemple, le Royaume-Uni et l'Irlande continueront de ne pas participer à l'espace Schengen.

L'extension de la codécision <sup>(3)</sup>, qui met à égalité le Conseil et le Parlement européen dans l'œuvre de législation, se traduit, d'abord, par le fait qu'elle deviendra la procédure législative ordinaire, ensuite, par l'extension de son champ d'application, qui couvrira une quarantaine de nouveaux cas. Ainsi, une trentaine de bases juridiques existantes seront modifiées pour soumettre leur utilisation à la procédure de la codécision, bases modifiées auxquelles s'ajouteront une dizaine de nouvelles bases juridiques.

---

(1) Titre V de la cinquième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

(2) Les règlements, directives et décisions pour le premier ; les actions communes, positions communes et décisions pour le deuxième ; les décisions et décisions-cadres pour le troisième.

(3) Voir annexe 4, page 135.

Parmi les domaines pour lesquels cette extension de la codécision est la plus importante, il faut mentionner l'espace de liberté, de sécurité et de justice – qui inclut les contrôles aux frontières, l'asile et l'immigration, la coopération judiciaire civile et pénale et la coopération policière –, la coordination de la sécurité sociale des travailleurs migrants, la culture, les mesures nécessaires à l'utilisation de l'euro, l'organisation commune des marchés agricoles ou encore la définition du cadre permettant la mise en œuvre de la politique commerciale commune.

D'autres dispositions novatrices sont préservées, telle l'introduction d'un droit d'initiative citoyenne permettant à un million de citoyens d'inviter la Commission à soumettre une proposition dans un domaine donné.

Trois séries de mesures viendront faciliter la « gouvernabilité » de l'Union. La première renforce le pôle intergouvernemental de l'Union européenne. La deuxième permet de resserrer la Commission européenne et de conforter le Parlement européen. La troisième, enfin, met en place un nouveau système de vote et élargit le champ d'application de la majorité qualifiée.

#### — *Un pôle intergouvernemental renforcé*

Ce renforcement est traduit par deux innovations introduites par le traité établissant une Constitution pour l'Europe et conservé, à juste titre, dans le « traité modificatif ».

La première, qui mettrait fin à la présidence tournante de six mois en vigueur, est constituée par l'instauration d'un président élu du Conseil européen, organe qui devient lui-même une institution à part entière de l'Union européenne. À partir de 2009, le Conseil européen élirait son président à la majorité qualifiée pour une durée de deux ans et demi. Ce président du Conseil européen, dont le mandat sera renouvelable une seule fois, ne pourrait pas exercer en même temps un mandat national. Il serait chargé de préparer et d'animer les sommets européens <sup>(1)</sup>.

La seconde innovation réside dans la création d'un haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, appelé à incarner, à partir de 2009, la diplomatie européenne <sup>(2)</sup>. S'il ne porterait plus le titre de « ministre des affaires étrangères de l'Union » que lui attribuait le « traité constitutionnel », il resterait nommé, avec l'accord du président de la Commission, par le Conseil européen statuant à la majorité qualifiée. Il remplirait les fonctions exercées aujourd'hui par le haut représentant pour la PESC et par le commissaire européen aux relations extérieures. Vice-président de la Commission, il présiderait également le Conseil des ministres des affaires étrangères. Il est précisé, dans une déclaration jointe au traité <sup>(3)</sup>, que « *les dispositions portant sur la politique étrangère et de sécurité commune, y compris la création de la fonction de haut repré-*

---

(1) Article 15 du traité sur l'Union européenne modifié.

(2) Article 18 du traité sur l'Union européenne modifié.

(3) Déclaration n° 13 sur la politique étrangère et de sécurité commune.

*sentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et la mise en place d'un service pour l'action extérieure, ne portent pas atteinte aux responsabilités des États membres, telles qu'elles existent actuellement, pour l'élaboration et la conduite de leur politique étrangère ni à leur représentation nationale dans les pays tiers et au sein des organisations internationales (...) ».*

— *Une commission européenne resserrée et un Parlement européen conforté*

Dans le traité de Lisbonne, la Commission conserve le principal de l'initiative des actes législatifs de l'Union, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. La configuration actuelle d'un commissaire par pays membre sera maintenue jusqu'en 2014. Nous sommes loin de la situation redoutée par Maurice Couve de Murville qui estimait, en 1977, qu'« *une Communauté de onze, douze ou treize membres serait en pratique presque impossible à conduire. Les institutions telles qu'elles existent seraient submergées par le nombre. L'élargissement de six à neuf a déjà créé des difficultés dont nous ne sommes pas sortis : elles permettent d'imaginer ce qu'il en serait d'un nouvel élargissement* »<sup>(1)</sup>.

À partir du 1<sup>er</sup> novembre 2014, la Commission serait composée d'un nombre de membres correspondant aux deux tiers du nombre d'États membres, à moins que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, ne décide de modifier ce nombre<sup>(2)</sup>. Selon ce mécanisme, chaque État membre verra l'un de ses ressortissants nommé commissaire pendant deux mandats de la Commission sur trois, soit dix années sur un total de quinze. Ce système d'égale rotation devra être précisé par une décision du Conseil européen adoptée à l'unanimité avant 2014.

Si le traité de Lisbonne n'entre pas en vigueur avant le 1<sup>er</sup> novembre 2009, le nombre des commissaires devra être réduit, conformément au traité de Nice signé le 26 février 2001. En effet, l'article 4, paragraphe 2, du protocole sur l'élargissement adopté à Nice prévoit que « *lorsque l'Union compte vingt-sept États membres (...) le nombre des membres de la Commission est inférieur au nombre d'États membres. Les membres de la Commission sont choisis sur la base d'une rotation égalitaire dont les modalités sont arrêtées par le Conseil, statuant à l'unanimité. Le nombre des membres de la Commission est fixé par le Conseil, statuant à l'unanimité* ». Dans la mesure où l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie est acquise depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, la composition de la prochaine Commission, dont le mandat commencera en novembre 2009, devra donc être conforme à ce protocole.

Comme dans le « traité constitutionnel », le Parlement européen, qui est élu au suffrage universel direct mais qui, comme l'a souligné le Conseil constitu-

---

(1) Maurice Couve de Murville et Altiero Spinelli, « Débat : quelle Europe ? », Pouvoirs, n° 2, 1977, page 17.

(2) Nouvel article 17 du traité sur l'Union européenne. Sans fixer de date butoir, le « traité constitutionnel » prévoyait la mise en œuvre d'un système identique à partir de la fin du mandat de la première Commission qui aurait été nommée après son entrée en vigueur (paragraphe 6 de l'article 1-26).

tionnel, « *n'est pas l'émanation de la souveraineté nationale* »<sup>(1)</sup>, se voit attribuer un pouvoir de codécision dans de nombreux domaines comme la justice et les affaires intérieures. Le Parlement européen, dont les pouvoirs se sont accrus au fil des traités communautaires, deviendrait ainsi le véritable « colégislateur » de l'Union aux côtés du Conseil des ministres.

L'article 14 du traité sur l'Union européenne modifié précisera que le Parlement européen est composé de représentants des citoyens de l'Union au nombre de sept cent cinquante. Le traité de Lisbonne y a ajouté le président, ce qui permettra d'attribuer un siège supplémentaire à un État membre, comme l'avait demandé l'Italie. La représentation des citoyens est assurée de façon dégressivement proportionnelle, avec un seuil minimum de six membres par État membre, aucun État membre ne pouvant se voir attribuer plus de quatre-vingt-seize sièges. L'article 2 du protocole sur les dispositions transitoires prévoit qu'avant les élections parlementaires européennes de 2009, le Conseil européen adopte une décision fixant la composition du Parlement européen.

— *Un système de vote aménagé et l'élargissement de la majorité qualifiée*

Le « traité modificatif » reprend le système de vote à la double majorité introduit par le « traité constitutionnel », moyennant quelques aménagements relatifs à l'application dans le temps de ce système. Le traité lui-même renvoie pour la détermination des aménagements à un protocole spécifique<sup>(2)</sup>.

Le Conseil pourrait ainsi prendre une décision dès lors qu'elle recueillerait l'accord d'au moins 55 % des États de l'Union – soit quinze États membres dans l'actuelle Union à vingt-sept – représentant au moins 65 % de la population. Le taux de 55 % des États est remplacé par celui de 72 % – soit dix-neuf États membres – si le Conseil ne statue pas sur proposition de la Commission européenne ou du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Dans tous les cas, une minorité de blocage ne peut comprendre moins de quatre États membres.

Ce mécanisme de la double majorité remplacerait au 1<sup>er</sup> novembre 2014 – au lieu de 2009 dans le cadre du « traité constitutionnel » – le mécanisme relativement compliqué de pondération des voix institué par le traité de Nice du 26 février 2001 et en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005. Par exemple, comme le montre le tableau ci-après, sur un total de trois cent quarante-cinq voix, l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni disposent chacun de vingt-neuf voix, l'Espagne et la Pologne de vingt-sept voix.

---

(1) *Décision précitée du 19 novembre 2004, considérant 29. Dans sa décision Maastricht I du 9 avril 1992, le Conseil avait déjà rappelé que le Parlement européen « ne constitue pas une assemblée souveraine dotée d'une compétence générale et qui aurait vocation à concourir à l'exercice de la souveraineté nationale » (considérant 34).*

(2) *Protocole sur la décision du Conseil relative à la mise en œuvre des articles 16, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne et 238, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne entre le 1<sup>er</sup> novembre 2014 et le 31 mars 2017, d'une part, et à partir du 1<sup>er</sup> avril 2017, d'autre part. Ce projet de décision doit être adopté dans les six mois suivant la signature du « traité modificatif » pour régler le régime transitoire de vote à la majorité qualifiée.*

**PONDÉRATION DES VOIX PENDANT LA PÉRIODE TRANSITOIRE**

| État                           | Nombre de voix |
|--------------------------------|----------------|
| Allemagne                      | 29             |
| Royaume-Uni                    | 29             |
| France                         | 29             |
| Italie                         | 29             |
| Espagne                        | 27             |
| Pologne                        | 27             |
| Roumanie                       | 14             |
| Pays-Bas                       | 13             |
| Belgique                       | 12             |
| Grèce                          | 12             |
| République tchèque             | 12             |
| Hongrie                        | 12             |
| Portugal                       | 12             |
| Suède                          | 10             |
| Autriche                       | 10             |
| Bulgarie                       | 10             |
| Slovaquie                      | 7              |
| Danemark                       | 7              |
| Finlande                       | 7              |
| Irlande                        | 7              |
| Lituanie                       | 7              |
| Lettonie                       | 4              |
| Slovénie                       | 4              |
| Estonie                        | 4              |
| Chypre                         | 4              |
| Luxembourg                     | 4              |
| Malte                          | 3              |
| <b>Total</b>                   | <b>345</b>     |
| <b>Majorité qualifiée</b>      | <b>255</b>     |
| <b>Majorité qualifiée en %</b> | <b>73,91</b>   |

Cette question s'est avérée cruciale tout au long de l'histoire de la construction européenne, constituant la pierre de touche de l'équilibre entre efficacité des décisions et représentativité des États participant à la décision. La formule retenue a toujours constitué, à chaque étape, une question très âprement débattue et qui porte sur deux paramètres : le niveau de la majorité qualifiée et la manière dont celle-ci doit être atteinte.

La dernière discussion, qui a eu lieu les 18 et 19 octobre 2007 à Bruxelles, s'est parfaitement inscrite dans la continuité de ces débats. Ainsi, entre le 1<sup>er</sup> novembre 2014 et le 31 mars 2017, lorsqu'une délibération doit être prise à la majorité qualifiée, un membre du Conseil pourrait demander que cette délibération soit prise à la majorité qualifiée selon le système actuel de pondération des voix <sup>(1)</sup>.

---

(1) Article 3 du protocole relatif aux dispositions transitoires.

En outre, dans une déclaration annexée au traité de Lisbonne <sup>(1)</sup> et un protocole introduit à la demande de la Pologne <sup>(2)</sup>, il a été décidé que, entre le 1<sup>er</sup> novembre 2014 et jusqu'au 31 mars 2017, et au-delà selon de nouvelles modalités, un État membre aura la possibilité d'invoquer un mécanisme inspiré du « compromis de Ioannina ».

Celui-ci, qui tire son nom d'une réunion informelle des ministres des affaires étrangères qui s'était tenue en Grèce en mars 1994 pour négocier la pondération des voix au Conseil en vue de l'élargissement de l'Union à l'Autriche, à la Finlande et à la Suède, permet à un groupe d'États dont le nombre s'approche de la minorité de blocage, sans toutefois l'atteindre, de demander le réexamen d'une décision adoptée à la majorité qualifiée au Conseil. Cette clause donnera ainsi la possibilité à une minorité de pays de suspendre temporairement le processus de décision le temps de trouver un meilleur accord. Dans ce cas, comme le précise le protocole précité, le Conseil délibère du projet en statuant à l'unanimité, « *par consensus* ».

Pour qu'elle soit déclenchée, il faudra que la minorité représente les trois quarts (soit 75 %) de 35 % de la population et les trois quarts (75 %) de 45 % du nombre des États. Si mécaniquement, la mise en œuvre de cette clause augmente le double seuil de la majorité qualifiée jusqu'à 66 % des États et 74 % de la population, dans la pratique, l'expérience de la mise en œuvre du « compromis de Ioannina » montre qu'elle n'a jamais retardé l'adoption d'un acte dans une ampleur telle qu'elle compromettrait l'efficacité du processus de décision au sein du Conseil.

À partir du 1<sup>er</sup> avril 2017, le seuil de déclenchement du « compromis de Ioannina » baissera de 75 % (trois quarts) à 55 % de 35 % de la population ou de 45 % du nombre des États nécessaires pour constituer une minorité de blocage.

La principale mesure permettant d'améliorer l'efficacité du Conseil consistera dans l'augmentation du nombre des bases juridiques prévoyant que celui-ci statue à la majorité qualifiée au lieu de l'unanimité. Ainsi, une vingtaine de bases juridiques existantes seront modifiées pour les soumettre à la majorité qualifiée au lieu de l'unanimité au Conseil, tandis que seront adoptées une vingtaine de nouvelles bases juridiques <sup>(3)</sup>. Au nombre des matières qui seraient soumises à cette procédure, on peut mentionner l'espace de liberté, de sécurité et de justice, la coordination de la sécurité sociale des travailleurs migrants, l'établissement d'une coopération structurée permanente dans le domaine de la

---

(1) Déclaration n° 7 ad articles 16, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne (9 C, paragraphe 4) et 238, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (205, paragraphe 2). Une déclaration similaire était présente dans le « traité constitutionnel » (déclaration n° 5 ad article I-25).

(2) Protocole sur la décision du Conseil relative à la mise en œuvre des articles 16, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne (9 C, paragraphe 4) et 238, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (205, paragraphe 2) entre le 1<sup>er</sup> novembre 2014 et le 31 mars 2017, d'une part, et à partir du 1<sup>er</sup> avril 2017, d'autre part.

(3) Voir annexe 3, page 133.

défense ainsi que la définition du statut, du siège et des règles de fonctionnement de l'Agence européenne de défense ou encore la culture et l'adoption de nouvelles règles de « comitologie » <sup>(1)</sup>.

Néanmoins, à titre de comparaison, pour un grand nombre de domaines – plus de soixante-dix –, les décisions continueront à être adoptées à l'unanimité ou d'un commun accord. Cela vaudra pour les politiques parmi les plus importantes à l'image de la fiscalité, de la sécurité sociale et de la politique sociale, des mesures relatives aux passeports et aux cartes d'identité, de la coopération policière opérationnelle ou encore de l'établissement d'un procureur européen et de la détermination des ressources propres de l'Union.

— *L'assouplissement du fonctionnement de l'Union : coopérations renforcées, « clauses passerelles » et procédures de révision simplifiées*

Le premier des mécanismes permettant de faciliter le fonctionnement de l'Union réside dans la procédure de « coopération renforcée » qui est à la fois modifiée et élargie grâce à l'ajout d'un cas supplémentaire de « coopération renforcée pré-établie », c'est-à-dire une coopération renforcée identifiée et organisée dans le traité lui-même.

Initiée par une lettre commune du Chancelier Gerhard Schröder et du Président Jacques Chirac à la fin de l'année 1995, créée par le traité d'Amsterdam, assouplie par le traité de Nice, la procédure de coopération renforcée donne la possibilité à certains États, en utilisant le cadre institutionnel de l'Union, de coopérer entre eux plus étroitement dans des cas où d'autres États membres ne le souhaitent pas. Le traité de Lisbonne opère un regroupement des dispositions relatives à cette procédure (titre IV du traité sur l'Union européenne modifié et titre III de la sixième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), élargit son champ afin de couvrir également la PESC, y compris la défense.

Une nouvelle passerelle sera prévue permettant aux participants à une coopération renforcée de décider au cas par cas de basculer, sauf en matière de défense, de l'unanimité vers la majorité qualifiée et d'une procédure législative spéciale vers la codécision. Le nombre d'États minimum est augmenté de huit États actuellement à neuf États *ne varietur* <sup>(2)</sup>.

---

(1) La « comitologie » désigne le système établi par une décision du Conseil de 1987 puis une décision de juin 1999 selon lequel des comités composés de représentants des États membres sous la présidence d'un représentant de la Commission, réunis en dehors de la structure du Conseil, contrôlent l'exercice des compétences d'exécution qui ont été conférées à la Commission par le législateur communautaire en vertu de l'article 202, dernier alinéa, du traité instituant la Communauté européenne. Ces comités d'exécution n'étaient pas prévus à l'origine par les traités et sont nés d'une pratique, avant d'être ensuite formalisés dans des textes contraignants, puis indirectement pris en compte par les traités à partir de l'Acte unique européen.

(2) Le « traité constitutionnel » (article I-44) prévoyait la participation minimum d'un tiers des États membres ce qui correspondait à neuf États dans une Union à vingt-sept membres, mais à dix États dans une Union à vingt-huit.

Alors qu'il n'a encore jamais été fait recours depuis le traité d'Amsterdam à ce type de procédure, il existe, dans les traités des « coopérations renforcées préétablies », qui résultent soit de conditions spécifiques exigées pour la participation des États membres à certaines politiques de l'Union, soit du fait que quelques États membres ont demandé et obtenu des clauses de non-participation. Il s'agit de la zone euro et de l'espace Schengen. Le traité de Lisbonne, comme le traité constitutionnel, y ajoutera une nouvelle « coopération structurée permanente » dans le domaine de la défense, ouverte aux États « *qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue de missions plus exigeantes* »<sup>(1)</sup>.

En outre, dans le même souci d'assouplir le fonctionnement de l'Union, est instituée une clause dite « passerelle générale », qui permet de faire basculer vers la majorité qualifiée et/ou la codécision les dispositions de la partie relative aux compétences internes et externes de l'Union, sans qu'il soit nécessaire de passer par la procédure ordinaire de modification du traité. De surcroît, des « clauses passerelles » spécifiques nouvelles sont instituées. Elles permettront elles aussi de faire basculer vers la majorité qualifiée et/ou la codécision certaines dispositions des traités.

Quatre « clauses passerelles » spécifiques existent déjà dans les traités en vigueur. Ainsi, tout ou partie du pilier relatif à la coopération policière et judiciaire en matière pénale peut passer à la majorité qualifiée, mais cette décision exige d'être approuvée, selon leurs procédures juridiques internes respectives, par tous les États membres<sup>(2)</sup>. De la même façon, le Conseil peut choisir d'appliquer le vote à la majorité qualifiée et la codécision à la procédure d'adoption de certaines mesures dans le chapitre social relatives à la protection des travailleurs en cas de résiliation de leur contrat de travail, à la représentation et à la défense collective des intérêts des travailleurs et aux conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers<sup>(3)</sup>. Le Conseil peut aussi décider l'application du vote à la majorité qualifiée à la procédure d'adoption des mesures sur les questions environnementales qui relèvent encore de l'unanimité, telles que les dispositions essentiellement de nature fiscale, celles qui affectent l'aménagement du territoire, la gestion quantitative des ressources hydrauliques et l'affectation des sols ou encore les mesures affectant sensiblement le choix d'un État membre entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique<sup>(4)</sup>. Enfin, et c'est la seule « clause passerelle » qui a été utilisée à ce jour, le Conseil peut faire basculer tout ou partie du titre sur les visas, l'asile et l'immigration vers la codécision<sup>(5)</sup>.

---

(1) *Paragraphe 6 de l'article 42 du traité sur l'Union européenne modifié et protocole sur la coopération structurée permanente établie par l'article 42 (28 A) du traité sur l'Union européenne.*

(2) *Article 42 du traité sur l'Union européenne en vigueur.*

(3) *Article 137, paragraphe 2, dernier alinéa, du traité instituant la Communauté européenne.*

(4) *Article 175, paragraphe 2, dernier alinéa, du traité instituant la Communauté européenne.*

(5) *Article 67, paragraphe 2, dernier alinéa, du traité instituant la Communauté européenne, mis en œuvre par la décision du Conseil 2004/927/CE du 22 décembre 2004 visant à rendre la procédure définie à l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne applicable à certains domaines couverts par la troisième partie, titre IV, dudit traité.*

Comme le « traité constitutionnel », le traité de Lisbonne prévoit une « clause passerelle » générale <sup>(1)</sup>, susceptible de s'appliquer à chaque fois que le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou le titre V du traité sur l'Union européenne <sup>(2)</sup> prévoit que le Conseil statue à l'unanimité dans un domaine ou dans un cas déterminé ou que des actes législatifs sont adoptés selon une procédure législative spéciale. Dans ce cas, le Conseil européen décide à l'unanimité, après l'approbation du Parlement européen et après qu'il s'est enquis qu'aucun parlement national ne s'y oppose dans un délai de six mois.

De plus, quatre nouvelles passerelles spécifiques sont ajoutées, permettant, en premier lieu, le vote à la majorité qualifiée dans la PESC, à l'exclusion des décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense <sup>(3)</sup>, en deuxième lieu le vote à la majorité qualifiée pour l'adoption du cadre financier pluriannuel <sup>(4)</sup>, en troisième lieu, la codécision pour les questions de droit de la famille ayant une incidence transfrontière <sup>(5)</sup>, et, en quatrième lieu, le vote à la majorité qualifiée ou la codécision pour l'adoption d'actes dans le cadre d'une coopération renforcée, à l'exception, là aussi, des domaines militaires ou de la défense <sup>(6)</sup>. Aucune d'entre elles ne requerra une procédure de ratification ou d'approbation dans les États membres.

La mise en place d'une procédure de révision simplifiée générale offrira la possibilité de modifier les dispositions relatives aux compétences internes de l'Union <sup>(7)</sup>, telles que définies par la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. L'initiative en reviendra au gouvernement de tout État membre, au Parlement européen ou à la Commission. Le Conseil européen statuera alors 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 n'entrera en vigueur qu'après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, ce qui signifie pour la France la nécessité de recourir à la procédure de l'article 53 de la Constitution. Cette procédure de révision ne pourra pas aboutir à « *accroître les compétences attribuées à l'Union* », mais elle permettrait de ne pas convoquer une Convention ou une CIG.

S'ajoute à cette disposition générale une douzaine de procédures de révision simplifiées spécifiques prévues pour modifier certaines dispositions, telle que la possibilité de compléter les droits des citoyens de l'Union européenne <sup>(8)</sup>, d'étendre la liste des domaines de criminalité pour lesquels des règles minimales

---

(1) Article 48, paragraphe 7, du traité sur l'Union européenne modifié.

(2) Titre relatif aux dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union et dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune.

(3) Article 31, paragraphes 3 et 4, du traité sur l'Union européenne modifié.

(4) Article 312, paragraphe 2, second alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

(5) Article 81, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

(6) Article 333 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

(7) Article 48, paragraphe 6, du traité sur l'Union européenne modifié.

(8) Article 25 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

de définition des infractions pénales et des sanctions peuvent être établies<sup>(1)</sup>, d'étendre les attributions du Parquet européen<sup>(2)</sup>. Cette possibilité restera ou sera également ouverte pour modifier la composition du Comité des régions et du Comité économique et social européen, le statut de la Banque centrale européenne ou celui de la Cour de justice<sup>(3)</sup>.

### c) *Les avancées*

La première des avancées offerte par le « traité modificatif » réside d'abord dans son existence même. Nul ne pouvait prédire que les vingt-sept États membres parviendraient à un accord deux ans seulement après l'arrêt de la marche européenne sur un nouveau texte permettant de sortir de l'impasse institutionnelle, reconnue par chacun.

En outre, comme l'a souligné le Président de la République, à l'occasion de la conférence de presse du 23 juin 2007 qui s'est tenue à l'issue du Conseil européen de Bruxelles, la France a « obtenu une réorientation majeure des objectifs de l'Union. La concurrence n'est plus un objectif de l'Union ou une fin en soi, mais un moyen au service du marché intérieur<sup>(4)</sup>. Un protocole confirme que les questions de concurrence relèvent de l'organisation du marché intérieur<sup>(5)</sup>. » Aujourd'hui, la notion de « libre concurrence » figure dans deux articles de principe du traité instituant la Communauté européenne, les articles 3 et 4. Le traité de Lisbonne réécrit également ces articles. L'article qui succède à l'article 3 ne mentionne plus l'exigence d'une concurrence non faussée. L'article qui remplace l'article 4 maintient la référence à « une économie de marché ouverte où la concurrence est libre », mais cette stipulation n'est plus inscrite au début du traité, comme un article de principe, mais constitue désormais l'article 119 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. La libre concurrence n'est plus placée au même niveau que des objectifs généraux comme le développement durable ou la cohésion économique, sociale et territoriale.

De surcroît, à l'initiative de la France, le traité de Lisbonne précise, comme l'a relevé aussi le chef de l'État, que « dans ses relations avec le reste du monde, il est désormais affirmé, pour la première fois, que l'Union doit contribuer à assurer la protection des citoyens. Le mot protection n'est plus tabou »<sup>(6)</sup>. Dans le même sens, le ministre des affaires étrangères et européennes, à l'occasion du débat organisé le 4 juillet dernier à l'Assemblée nationale sur le Conseil européen des 21 et 22 juin 2007 concernant la réforme des traités, a rappelé que la France a cherché à répondre « aux craintes exprimées par les Français d'une Europe qui ne les protège pas suffisamment d'une

---

(1) Article 83, paragraphe 1, dernier alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

(2) Article 86, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

(3) Respectivement article 300, paragraphe 5, article 129, paragraphe 3, et article 281 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

(4) Nouvel article 3 sur les objectifs de l'Union du traité sur l'Union européenne, à comparer avec le deuxième paragraphe de l'article 1-3 du traité établissant une Constitution pour l'Europe.

(5) Protocole sur le marché intérieur et la concurrence.

(6) Paragraphe 5 de l'article 3 du traité sur l'Union européenne modifié.

*certaine mondialisation* », et a « obtenu que la " protection des citoyens " devienne l'un des objectifs de l'Union dans ses relations avec le reste du monde »<sup>(1)</sup>.

Avec le soutien de la France, a été introduit un protocole spécifique sur les services d'intérêt général. En consolidation de cette notion dont la promotion a été amorcée avec le traité d'Amsterdam, ce protocole prend acte que les valeurs communes de l'Union européenne incluent le rôle essentiel et la grande marge de manœuvre des autorités nationales, régionales et locales dans la fourniture, la mise en service et l'organisation des services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs, la diversité de ces services et les disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes et, enfin, un niveau élevé de qualité, de sécurité et d'accessibilité, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs. Par ailleurs, il est stipulé que les dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des États membres relative à la fourniture, à la mise en service et à l'organisation de services non économiques d'intérêt général.

La place des parlements nationaux a été confortée. Pour la première fois, dans le traité de Lisbonne, leur contribution au « *bon fonctionnement* » de l'Union européenne se trouve reconnue dans le corps même des traités<sup>(2)</sup>. Cette contribution est particulièrement soulignée dans le contrôle de l'application du principe de subsidiarité, contrôle qui fait l'objet d'un protocole spécifique, le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. En application de l'article 51 du traité sur l'Union européenne modifié, « *les protocoles et annexes des traités en font partie intégrante* ».

Les parlements nationaux disposeront d'un mécanisme d'alerte précoce renforcé pour contester des projets de législation européenne<sup>(3)</sup>.

D'une part, la période qui leur est accordée pour examiner des projets d'actes législatifs et donner un avis motivé sur le respect du principe de subsidiarité passe de six à huit semaines<sup>(4)</sup>. Cet allongement apparaît comme particulièrement opportun dès lors que toutes les expériences de dialogue direct entre les parlements nationaux et la Commission menées depuis 2006 – même si

---

(1) Déclaration de M. Bernard Kouchner, Journal officiel, Débats Assemblée nationale, séance du 4 juillet 2007, page 1599.

(2) Article 12 du traité sur l'Union européenne modifié.

(3) Voir commentaires sous l'article 88-6, page 84.

(4) Article 6 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Un allongement identique a été adopté pour le délai qui s'écoule entre le moment où un projet d'acte législatif est mis à la disposition des parlements nationaux dans les langues officielles de l'Union et la date à laquelle il est inscrit à l'ordre du jour provisoire du Conseil en vue de son adoption ou de l'adoption d'une position dans le cadre d'une procédure législative (article 4 du protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne).

elles ne sont pas, dans leur champ et dans leur portée<sup>(1)</sup>, tout à fait comparables au dispositif prévu par le traité de Lisbonne –, ont montré qu'un délai de six semaines était trop court pour permettre d'engager un véritable échange entre parlements nationaux et institutions européennes<sup>(2)</sup>. Notre collègue Pascal Clément, rapporteur du projet de la révision du 1<sup>er</sup> mars 2005, avait déjà relevé le caractère particulièrement bref du délai de six semaines prévu par le « traité constitutionnel »<sup>(3)</sup>.

Dans le nouveau délai de huit semaines, si un tiers des parlements ont adressé un avis motivé, le projet devra être réexaminé. Cette proportion est réduite à un quart des parlements lorsque le texte considéré est relatif à la coopération policière et à la coopération judiciaire en matière pénale.

D'autre part, si, dans son respect du principe de subsidiarité, un projet d'acte législatif est contesté à la majorité simple des voix attribuées aux parlements nationaux, la Commission européenne sera tenue de le réexaminer pour décider ensuite de le maintenir, de le modifier ou de le retirer. Elle pourra justifier le maintien de sa proposition par un avis motivé. Mais dans cette hypothèse, il appartiendra au législateur européen, c'est-à-dire au Conseil et au Parlement européen, d'examiner cet avis ainsi que ceux des parlements nationaux. Après un premier examen du texte, si une majorité de 55 % des membres du Conseil ou une majorité des voix exprimées au Parlement européen considère que la proposition législative n'est pas compatible avec le principe de subsidiarité, son examen ne sera pas poursuivi<sup>(4)</sup>.

Comme dans le « traité constitutionnel », les parlements nationaux pourront saisir la Cour de justice s'ils estiment qu'un acte européen ne respecte pas le principe de subsidiarité.

Enfin, un droit d'opposition, qui n'était pas prévu par le « traité constitutionnel », est introduit au profit de chaque parlement national lorsque le Conseil, sur proposition de la Commission, souhaite passer de la procédure législative spéciale à la procédure législative ordinaire de codécision pour déterminer la liste des aspects du droit de la famille ayant une incidence transfrontalière et donc sur lesquels l'Union peut légiférer<sup>(5)</sup>.

---

(1) *Le mécanisme du dialogue direct n'a de portée qu'informelle, peut porter sur la question de la subsidiarité, mais aussi sur celle de la proportionnalité, voire de la base juridique. Il peut concerner, au-delà des seuls projets d'actes législatifs, tous les documents produits par les institutions européennes.*

(2) *Expériences sur le « troisième paquet ferroviaire » en 2005, sur une proposition de règlement relative à la loi applicable en matière matrimoniale ou sur une proposition de directive sur les services postaux en 2006 citées par M. Hubert Haenel, Rapport d'information fait au nom de la délégation parlementaire pour l'Union européenne sur le dialogue avec la Commission européenne sur la subsidiarité, Sénat, Session ordinaire de 2007-2008, n° 88, 21 novembre 2007, page 14.*

(3) *M. Pascal Clément, op. cit., page 66.*

(4) *Paragraphe 3 de l'article 7 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.*

(5) *Paragraphe 3 de l'article 81 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.*

Par ailleurs, au registre des principes de fonctionnement de l'Union européenne, a été inscrite une clause de solidarité dans le domaine énergétique en cas de graves problèmes d'approvisionnement <sup>(1)</sup>, ainsi qu'une mention de la politique de lutte contre les changements climatiques <sup>(2)</sup>. Enfin, a été ajoutée une référence aux critères d'entrée dans l'Union, le nouveau texte indiquant que « *les critères d'éligibilité approuvés par le Conseil européen sont pris en compte* » <sup>(3)</sup>. Il s'agit d'une référence aux critères adoptés par le Conseil européen à Copenhague de juin 1993, à savoir la démocratie, l'économie de marché viable, la capacité à assumer les obligations qu'entraîne l'appartenance à l'Union et la « *capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne* ».

Au-delà, il faut rappeler qu'à l'initiative de la France, a été lancée l'idée d'un « groupe de sages », chargé de réfléchir à l'avenir de l'Union européenne à long terme et à sa place dans la globalisation. Cette proposition a fait l'objet d'un accord de principe à Lisbonne le 18 octobre 2007. Précisant son initiative à cette occasion, le Président de la République a indiqué que le nombre de personnes composant ce groupe devait être restreint : « *Parce que je ne voudrais pas qu'il y en ait un par pays car la logique d'un par pays est une logique exclusivement nationale. Or je veux une logique exclusivement européenne. Deuxième élément, je ne crois pas que cela doit être que des politiques. Je pense qu'il peut y avoir des savants, des historiens, des géographes, des philosophes, des hommes d'affaires. Je pense qu'il doit y avoir des femmes, je pense que cela doit être représentatif de toutes les cultures et je pense enfin qu'il faut leur laisser du temps, deux ans, pour être déconnectés des élections européennes de juin 2009.* » <sup>(4)</sup>

Selon les conclusions du Conseil européen de Bruxelles du 14 décembre dernier, le groupe de réflexion « horizon 2020-2030 » devra répertorier les questions et les évolutions fondamentales auxquelles l'Union est susceptible d'être confrontée et étudier les solutions à y apporter. Devront notamment être abordées les questions du renforcement et de la modernisation du modèle européen qui doit concilier réussite et solidarité sociale, l'État de droit, le développement durable « *en tant qu'objectif fondamental de l'Union européenne* », la sécurité mondiale, les migrations, l'énergie et la protection du climat, ainsi que la lutte contre la criminalité internationale et le terrorisme. L'accent devra également être mis sur la manière de mieux s'adresser aux citoyens et de répondre à leurs attentes et leurs besoins. Le rapport de ce groupe de réflexion sera examiné pour le Conseil européen de juin 2010.

---

(1) Paragraphe 1 de l'article 122 et de l'article 194 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

(2) Article 191 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ; voir également la déclaration de l'Union européenne sur la mondialisation adoptée par le Conseil européen réuni à Bruxelles le 14 décembre 2007.

(3) Article 49 du traité sur l'Union européenne.

(4) Conférence de presse du 19 octobre 2007 tenue à Lisbonne.

Le Parlement européen a, pour sa part, annoncé, dans sa résolution du 11 juillet 2007 sur la convocation de la CIG, « *sa ferme intention d'émettre, après les élections de 2009, de nouvelles propositions concernant un accord constitutionnel pour l'Union, conformément à la clause de révision du traité, parce que l'Union européenne est un projet commun en rénovation permanente* »<sup>(1)</sup>.

## **B. LA NÉCESSITÉ D'UNE NOUVELLE RÉVISION**

Le mécanisme modulaire utilisé depuis l'origine de la V<sup>e</sup> République pour coordonner évolution constitutionnelle et processus européen est de nouveau sollicité par le présent projet de loi constitutionnelle. À chaque avancée dans la coopération européenne qui comporte des dispositions incompatibles avec notre Constitution correspond une révision strictement limitée et ajustée.

### **1. La décision du Conseil constitutionnel du 20 décembre 2007**

Saisi en application de l'article 54 de la Constitution par le Président de la République le jour même de la signature du traité de Lisbonne, le Conseil constitutionnel a rendu sa décision très exactement une semaine après<sup>(2)</sup>. Le traité de Lisbonne constituant un texte différent du « traité constitutionnel », une nouvelle décision s'imposait et l'autorité de la chose jugée de la décision du 19 novembre 2004 n'aurait pu être invoquée.

Cependant, cette décision rendue sur le « traité constitutionnel » étant citée dans les visas de la décision du 20 décembre 2007, la comparaison entre les deux s'imposait. C'est donc sans surprise que les éléments du « traité constitutionnel » qui ont été repris tels quels par le traité de Lisbonne et qui avaient été jugés compatibles avec la Constitution ont été jugés de même – à l'exemple des dispositions relatives aux droits fondamentaux de l'Union – et par référence à la décision de 2004, tandis que certaines dispositions relatives, d'une part, aux transferts et au fonctionnement de l'Union européenne, et, d'autre part, aux pouvoirs attribués aux parlements nationaux, qu'elles soient identiques ou différentes de celles du « traité constitutionnel », exigent une révision constitutionnelle qui justifie pleinement le dépôt du présent projet de loi constitutionnelle<sup>(3)</sup>.

En outre, le Conseil constitutionnel a jugé qu'à l'inverse de la décision de novembre 2004, il n'avait pas à se prononcer sur le principe de primauté du droit de l'Union européenne sur le droit national, dès lors que ce principe, qui était explicitement prévu dans le « traité constitutionnel » et qu'il n'avait pas jugé contraire à la Constitution, ne figurait plus dans le texte du traité de Lisbonne, mais seulement dans une déclaration annexée, dont la valeur n'est pas celle d'un

---

(1) *Résolution du Parlement européen du 11 juillet 2007 sur la convocation de la Conférence intergouvernementale (CIG) : avis du Parlement européen (article 48 du traité sur l'Union européenne) C6-0206/2007.*

(2) *Conseil constitutionnel, décision n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007, Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne.*

(3) *Voir en annexe 2 le tableau des stipulations du traité de Lisbonne qui exigent une révision de la Constitution comparées à celles du « traité constitutionnel », page 117.*

engagement international, seul susceptible de fonder la saisine du Conseil constitutionnel au titre de l'article 54 de la Constitution <sup>(1)</sup>. Aussi, le principe selon lequel la Constitution est placée au sommet de l'ordre juridique interne <sup>(2)</sup> a été inséré parmi les normes de référence, là où, dans la décision de 2004, il figurait dans les considérants relatifs à la primauté.

***a) La conformité des dispositions relatives aux droits fondamentaux de l'Union européenne***

Pour les mêmes motifs que ceux invoqués à l'appui de sa décision du 19 novembre 2004 précitée, le Conseil constitutionnel, constatant que le traité de Lisbonne accordait la même valeur juridique au traité et à la Charte des droits fondamentaux de l'Union, nonobstant le fait que celle-ci ne soit plus intégrée dans le texte même des traités, a estimé qu'elle n'appelle, pas plus qu'en 2004, une révision de la Constitution. En effet, aucune de ses dispositions, ni par son contenu ni par ses effets, n'affecte les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté <sup>(3)</sup>.

En outre, il a jugé que l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, prévue dans le traité de Lisbonne, nécessiterait en tout état de cause une décision qui devra être ratifiée par tous les États membres selon leurs règles constitutionnelles respectives. Ainsi, en France, comme on l'a vu, la procédure prévue par l'article 53 de la Constitution devra être mise en œuvre, au besoin après que le Conseil constitutionnel a été saisi sur le fondement de l'article 54, ce qui permettra, le moment venu, d'examiner les conséquences de la procédure d'adhésion au regard de leur compatibilité avec la Constitution. En l'état, le traité de Lisbonne réservant la compétence de l'autorité nationale susceptible d'engager une procédure de ratification, le Conseil constitutionnel n'a pas jugé, à bon droit, utile d'examiner la question au fond.

***b) Les dispositions qui exigent une révision de la Constitution***

— *Certaines dispositions relatives aux compétences et au fonctionnement de l'Union européenne appellent une révision de la Constitution*

Les dispositions du « traité constitutionnel » jugées incompatibles avec la Constitution en 2004 et qui ont été reprises dans le traité de Lisbonne restent incompatibles. Le Conseil constitutionnel précise que doivent notamment être rangées dans cette catégorie les stipulations qui à la fois concernent des matières dites « régaliennes » et modifient les modalités d'exercice de compétences déjà transférées en prévoyant, par exemple, le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée au sein du Conseil de l'Union européenne ou l'attribution d'un pouvoir

---

(1) Voir M. Marc Guillaume, « La Constitution et le traité de Lisbonne du 13 décembre 2007 (Conseil constitutionnel, 20 décembre 2007) », Les petites affiches, 25-26 décembre 2007, n<sup>os</sup> 257-258, pages 14 à 16.

(2) Considérant 8.

(3) Voir page 15.

de décision au Parlement européen en organisant le passage d'une procédure législative spéciale à une procédure législative ordinaire. Ce passage peut être opéré soit par le traité de Lisbonne lui-même <sup>(1)</sup>, soit par une décision ultérieure, grâce à l'utilisation d'une « clause passerelle » <sup>(2)</sup>. Très logiquement, le Conseil constitutionnel met en avant les mêmes arguments pour en écarter la compatibilité avec la Constitution et en déduire la nécessité de réviser celle-ci.

Il a ainsi explicitement mentionné le cas de l'approbation du Parlement européen qui, en application du v) du a) du paragraphe 6 de l'article 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne correspondant à l'ancien article III-325 du « traité constitutionnel », est requise pour la conclusion d'un accord entre l'Union européenne et un pays tiers lorsque cet accord couvre un domaine auquel s'applique la procédure législative ordinaire. Ce cas, qui nécessite une révision de la Constitution, avait été couvert par l'utilisation de l'adverbe « *notamment* » dans la décision du 19 novembre 2004.

Mais, comme on l'a vu, le traité de Lisbonne comporte également de nombreuses dispositions relatives aux compétences et au fonctionnement de l'Union qui sont nouvelles par rapport aux traités en vigueur et/ou qui sont différentes, notamment dans leur rédaction <sup>(3)</sup>, de celles ayant le même objet dans le « traité constitutionnel » <sup>(4)</sup>. Parmi celles-ci, le Conseil constitutionnel a relevé certaines dispositions relatives, notamment, à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, domaine régalien par excellence. Dans la mesure où elles affectent « *les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale* », il a souligné qu'elles nécessitent une révision de la Constitution <sup>(5)</sup>.

Ainsi, le Conseil constitutionnel cite explicitement deux matières auxquelles il avait fait seulement indirectement allusion dans sa décision de novembre 2004 par l'utilisation de l'adverbe « *notamment* » <sup>(6)</sup> : il s'agit, d'une part, des mesures administratives concernant les mouvements de capitaux et les paiements dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et les activités connexes mentionnées dans l'article 75 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et, d'autre part, de la lutte contre la traite des êtres humains mentionnée dans l'article 77 du même traité.

---

(1) *Considérants 20 à 22 pour des compétences déjà transférées.*

(2) *Considérants 23 et 24 pour le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée, considérant 25 pour le passage de la procédure législative spéciale à la codécision.*

(3) *Par exemple, en matière de révision simplifiée des traités et des politiques internes, le traité de Lisbonne modifie, par rapport au « traité constitutionnel », la rédaction des stipulations concernées tout en conservant la portée : ce changement de rédaction a ainsi été explicitement souligné par le Conseil constitutionnel et a justifié que des considérants (26 et 27) y soient spécialement consacrés, bien que, sur le fond, la même incompatibilité avec la Constitution a été relevée d'un traité l'autre.*

(4) *Considérants 18 et 19 pour des matières nouvelles.*

(5) *Considérants 20 à 22 pour des compétences déjà transférées.*

(6) *Voir page 18.*

— *Certains des pouvoirs nouveaux reconnus aux parlements nationaux exigent une révision de la Constitution*

Les dispositions du traité de Lisbonne identiques à celles du « traité constitutionnel » ont été appréciées de la même façon. Celles qui nécessitaient alors une révision de la Constitution l'appellent également aujourd'hui <sup>(1)</sup>.

Mais, ainsi que nous l'avons constaté, le traité de Lisbonne offre aux parlements nationaux, notamment au Parlement français, des pouvoirs nouveaux, d'abord, dans le contrôle de la subsidiarité <sup>(2)</sup>, ensuite, dans les modalités de mise en œuvre de la « clause passerelle » prévue en matière de coopération en droit de la famille <sup>(3)</sup>.

Dans le premier cas <sup>(4)</sup>, lorsque la Commission maintient une proposition qui a fait l'objet, sur le fondement d'une méconnaissance du principe de subsidiarité, d'un avis motivé de la part de la majorité des parlements nationaux, la question est soumise au Conseil et au Parlement européen. Si, le Conseil, à la majorité de 55 % de ses membres, et le Parlement européen, à la majorité des suffrages exprimés, estiment que la proposition de la Commission n'est pas compatible avec le principe de subsidiarité, son examen est interrompu.

Dans le second cas visé <sup>(5)</sup>, on le rappelle, les parlements nationaux peuvent s'opposer – l'opposition d'un seul exprimé dans un délai de six mois suffit – à l'activation de la « clause passerelle » applicable à certains aspects du droit de la famille ayant une incidence transfrontière, clause qui permet de passer en la matière de la procédure législative spéciale à la procédure législative ordinaire.

Le Conseil constitutionnel a considéré que ces mesures exigeaient également, *a fortiori*, une révision constitutionnelle, afin que les parlementaires français puissent avoir recours de manière effective à l'exercice de ces nouveaux droits.

---

(1) Voir page 20.

(2) Voir page 89.

(3) Voir page 96.

(4) Paragraphe 3 de l'article 7 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

(5) Paragraphe 3 de l'article 81 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

**STIPULATIONS DU TRAITÉ DE LISBONNE QUI APPELLENT UNE RÉVISION DE LA CONSTITUTION  
(Conseil constitutionnel, décision n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007)**

| Dispositions  | Articles TUE et TFUE et protocole « subsidiarité »<br>(1) | Articles « équivalents » TECE et protocole n° 2<br>(2) | Considérant de la décision |
|---|---|--|----------------------------|
| <b>Considéranrs de principe</b>   |   |  |                            |
| Dispositions remettant en cause les droits et libertés constitutionnellement garantis ou portant atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale   | -   | -  | 9                          |
| Clauses du traité qui transfèrent à l'Union européenne des compétences affectant les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale dans des domaines ou selon des modalités autres que ceux prévus par les traités mentionnés à l'article 88-2 de la Constitution | -   | -  | 15                         |
| <b>Transferts de compétence intervenant dans des matières nouvelles</b>   |   |  |                            |
| Mesures administratives concernant les mouvements de capitaux et les paiements dans le cadre de la lutte contre le terrorisme   | 75 TFUE   | III-160  | 18                         |
| Contrôle aux frontières   | 77 TFUE   | III-265  | 18                         |
| Lutte contre la traite des êtres humains  | 79 TFUE, § 2, d)  | III-267, § 2, d)                                       | 18                         |
| Coopération judiciaire en matière civile  | 81 TFUE   | III-269  | 18                         |
| Coopération judiciaire en matière pénale  | 82 et 83 TFUE   | III-270 et III-271                                     | 18                         |
| Création d'un Parquet européen  | 86 TFUE   | III-274  | 19                         |
| <b>Modalités nouvelles d'exercice de compétences déjà transférées applicables dès l'entrée en vigueur du traité</b>   |   |  |                            |
| Décisions du Conseil à la majorité qualifiée en matière de PESC   | 31 TUE, § 2   | III-300  | 21                         |
| Coopération administrative en matière pénale et policière   | 76 TFUE   | III-264  | 21                         |
| Coopération judiciaire en matière pénale  | 82 TFUE   | III-270  | 21                         |
| Infractions pénales et sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement grave  | 83 TFUE   | III-271  | 21                         |
| Eurojust  | 85 TFUE   | III-273  | 21                         |
| Coopération policière   | 87 à 89 TFUE  | III-275 à III-277                                      | 21                         |
| Usage de l'euro   | 133 TFUE  | III-191  | 21                         |
| Accord avec un pays tiers lorsque cet accord couvre un domaine auquel s'applique la procédure législative ordinaire   | 218 TFUE, § 6, a), v)                                     | III-325, § 6, a), v)                                   | 22                         |
| Coopérations renforcées   | 329 TFUE  | III-419  | 21                         |

| <b>« Clauses passerelles »</b>   |                                |                        |    |
|--|--------------------------------|------------------------|----|
| « Clause passerelle » PESC   | 31 TUE, § 3                    | III-300, § 3           | 24 |
| « Clause passerelle » droit de la famille  | 81 TFUE, § 3                   | –                      | 25 |
| « Clause passerelle » coopération pénale   | 82 TFUE, § 2, d)               | III-270, § 2, d)       | 24 |
| « Clause passerelle » sanctions et infractions pénales (règles minimales)                    | 83 TFUE, § 1, alinéa 3         | III-271, § 1, alinéa 3 | 24 |
| <b>Modalités de révision simplifiées</b>   |                                |                        |    |
| Révision des politiques et actions internes  | 48 TUE, § 6                    | IV-445                 | 26 |
| Révision des traités   | 48 TUE, § 7                    | IV-444                 | 27 |
| <b>Droits des parlements nationaux</b>   |                                |                        |    |
| Droit d'opposition à une révision simplifiée des traités                                     | 48 TUE, § 7                    | IV-444                 | 29 |
| Droit d'opposition du parlement national à la « clause passerelle » droit de la famille      | 81 TFUE, § 3                   | –                      | 30 |
| Avis motivés subsidiarité (« droit d'alerte ») et droit de recours devant la Cour de justice | 6, 7, § 1 et 2, et 8 protocole | 6 à 8 protocole n° 2   | 29 |
| Avis motivés subsidiarité « renforcés »  | 7, § 3 protocole               | –                      | 31 |

(1) *Traité sur l'Union européenne, traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité accompagnant le traité de Lisbonne.*

(2) *Traité établissant une Constitution pour l'Europe et protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au traité établissant une Constitution pour l'Europe.*

À titre de comparaison, le Conseil d'État du Royaume des Pays-Bas (*Raad van State*), pour sa part, s'il a également souligné que le traité de Lisbonne apportait des modifications qualifiées de « substantielles » par rapport au « traité constitutionnel », a aussi estimé qu'il n'avait aucun effet sur la Constitution du royaume et ne nécessitait donc pas l'organisation d'un référendum <sup>(1)</sup>.

## **2. La révision constitutionnelle proposée**

Le présent projet de loi constitutionnelle propose la même méthode de révision que celle utilisée le 1<sup>er</sup> mars 2005, mais son champ s'avère plus restreint. En effet, s'il propose comme en 2005 une révision échelonnée dans le temps – une première série de dispositions étant appelée à entrer en vigueur dès la promulgation de la loi constitutionnelle afin de permettre l'autorisation de ratifier le nouveau traité européen, une seconde série n'entrant en vigueur que lors de l'entrée en vigueur de ce dernier –, il s'en tient rigoureusement à la préparation de la ratification et à la mise en œuvre du traité, là où, en 2005, la révision avait ajouté une disposition imposant un référendum pour toute nouvelle adhésion, sans que cette disposition ait été rendue strictement nécessaire par le traité, ni pour sa ratification, ni pour son application.

(1) *Le 21 septembre 2007, le Premier ministre néerlandais a annoncé que son gouvernement suivrait l'avis non contraignant formulé par le Conseil d'État selon lequel un référendum n'est juridiquement pas nécessaire.*

### ***a) La nécessité d'une révision échelonnée dans le temps***

Comme on l'a vu <sup>(1)</sup>, hormis celle relative à l'obligation d'organiser un référendum à l'occasion des éventuelles futures adhésions à l'Union européenne (article 2), la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005 comportait deux séries de dispositions bien distinctes.

La première (article 1<sup>er</sup>), destinée à permettre l'autorisation de ratifier le traité établissant une Constitution pour l'Europe, « couvrait », par une formule générale, les transferts de compétences rendus nécessaires par le « traité constitutionnel » tels qu'ils avaient été relevés par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 19 novembre 2004.

La seconde (article 3), dont l'entrée en vigueur était subordonnée à celle dudit traité lui-même, devait permettre aux stipulations de ce dernier de trouver, dans notre droit national, leur plein effet. C'était bien évidemment le cas de celles qui permettaient aux assemblées parlementaires de se prononcer sur la mise en œuvre du principe de subsidiarité et de s'opposer par une motion adoptée en termes identiques à une modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne selon la procédure de révision simplifiée.

Un schéma tout à fait similaire, en deux temps, a été retenu dans le présent projet de loi constitutionnelle.

Dans un premier temps, l'article 1<sup>er</sup>, complétant l'article 88-1 de la Constitution et postulant la faculté pour la France de participer à l'Union européenne dans les conditions fixées par le traité de Lisbonne, vient « couvrir », par une mention générale, les transferts de compétence exigés par la ratification du traité de Lisbonne, conformément à la décision du Conseil constitutionnel du 20 décembre 2007 précitée. Cette disposition est appelée à entrer en vigueur dès le lendemain de la publication de la future loi constitutionnelle, permettant ainsi à la procédure d'autorisation de ratification du traité d'être menée à son terme. Elle se substituera dès lors à la mention de la possibilité pour la France de participer à l'Union européenne dans les conditions du « traité constitutionnel ». Dans le même temps, l'article 3 du présent projet de loi constitutionnelle, d'une part, abroge celles des dispositions de la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005 précitée dont l'entrée en vigueur dépendait de celle du « traité constitutionnel » (article 3), et, d'autre part, supprime les mentions relatives à ce dernier dans l'article 4 de ladite loi constitutionnelle qui fixe les modalités d'application de l'article 88-5 relatif au référendum autorisant les traités portant adhésion de nouveaux membres. Ainsi seront consacrés dans notre ordre constitutionnel l'abandon et, en conséquence, la caducité de la convention du 29 octobre 2004.

Dans un second temps, l'article 2 du présent projet de loi constitutionnelle, modifiant et complétant le titre XV de la Constitution pour tirer les conséquences des stipulations du traité de Lisbonne dans notre ordre juridique interne, entrera en

---

(1) Voir supra page 23.

vigueur très exactement au même moment que ce dernier, c'est-à-dire une fois que tous les États membres de l'Union européenne auront déposé leur instrument de ratification.

***b) Le choix d'une révision a minima couvrant les transferts et aménagements de compétences et l'amélioration des droits du Parlement***

Là où la révision du 1<sup>er</sup> mars 2005 avait prévu une disposition complémentaire relative à l'organisation d'un référendum pour autoriser toute nouvelle adhésion à l'Union européenne (article 88-5 de la Constitution) et avait, dans son article 3, prévu une nouvelle rédaction globale du titre XV de la Constitution, le présent projet de loi constitutionnelle se limite, d'une part, à permettre aujourd'hui l'autorisation de ratifier le nouveau traité (**article 1<sup>er</sup>**) et, d'autre part, à modifier et compléter demain – lorsque le traité de Lisbonne acquerra valeur juridique – le titre XV en tant que de besoin, sans pourtant en modifier l'architecture actuelle. Ledit titre sera alors consacré à la seule Union européenne là où, aujourd'hui, il est question à la fois des Communautés européennes et de l'Union européenne (**1<sup>o</sup> de l'article 2**).

L'article 88-3 introduit en 1992 et relatif au droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales des citoyens de l'Union résidant en France ne sera pas modifié et l'article 88-5 inséré en 2005 ne fera l'objet que d'une modification rédactionnelle prenant acte de la disparition de la Communauté européenne au profit de la seule Union européenne (**4<sup>o</sup> de l'article 2**).

En revanche, l'article 88-1 est, comme on l'a vu, complété, dans un premier temps, par un alinéa qui permettra la ratification du traité de Lisbonne en admettant la possibilité pour la France de participer à l'Union selon les conditions fixées par ce dernier (article 1<sup>er</sup>). Dans un second temps, cette faculté se transformera, dans une nouvelle rédaction de l'article 88-1, en fait accompli (**2<sup>o</sup> de l'article 2**), selon le libellé suivant : « *La République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé le 13 décembre 2007* ».

Dans un second temps également et selon la même logique que celle qui a présidé à la rédaction de la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005, l'article 88-2 de la Constitution, qui mentionne, dans son premier alinéa, le traité de Maastricht, dans son deuxième alinéa, le traité d'Amsterdam, et, dans son troisième alinéa, le mandat d'arrêt européen, sera réduit à ce dernier alinéa (**2<sup>o</sup> de l'article 2**). En effet, le contenu des deux premiers alinéas sera *de jure* embrassé par la nouvelle rédaction de l'article 88-1, les acquis des traités de Maastricht et d'Amsterdam étant intégralement repris par les traités sur l'Union européenne et sur le fonctionnement de l'Union européenne dans leur rédaction issue du traité de Lisbonne.

À l’instar de ce qui avait été prévu par la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005, le présent projet de loi constitutionnelle adapte la rédaction de l’article 88-4 de la Constitution relatif au suivi parlementaire de l’activité européenne aux nouvelles stipulations des traités tel que modifiés par le traité de Lisbonne (**3<sup>o</sup> de l’article 2**).

Dans l’état du droit, en application de l’article 88-4, le Gouvernement doit soumettre à l’Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l’Union, les projets ou propositions d’actes des Communautés européennes et de l’Union européenne qui comportent des dispositions de nature législative. C’est la « clause obligatoire ». Depuis la loi constitutionnelle du 25 janvier 1999 précitée, le Gouvernement peut décider, en opportunité, de soumettre aux assemblées des textes européens qui, quoique n’étant pas de nature législative au sens des articles 34 et 37 de la Constitution, peuvent être susceptibles de susciter une prise de position des assemblées. C’est la « clause facultative ». La transmission ouvre la possibilité pour les assemblées d’adopter des résolutions.

Le traité de Lisbonne, à l’instar du « traité constitutionnel », introduirait dans le droit européen la notion de projets d’actes législatifs. Il insérerait dans le corps même du traité sur l’Union européenne, là où le « traité constitutionnel » le prévoyait seulement dans un protocole, l’obligation de transmettre ces projets aux parlements nationaux. Pour tenir compte de cette modification, il est proposé de substituer, à l’avenir, pour les actes obligatoirement soumis aux assemblées, la notion de « *projets d’actes législatifs européens* » et de « *projets ou propositions d’actes de l’Union européenne comportant des dispositions qui sont du domaine de la loi* » à celle en vigueur de « *projets ou propositions d’actes des Communautés européennes et de l’Union européenne comportant des dispositions de nature législative* ». Dès lors que le traité de Lisbonne sera entré en vigueur, viendraient ainsi s’ajouter à ces derniers les « *projets d’actes législatifs européens* » qui, relevant du domaine réglementaire au sens de l’article 37 de la Constitution, ne sont pas aujourd’hui transmis obligatoirement aux assemblées parlementaires. Il en résultera, mécaniquement, un élargissement du champ des documents européens pouvant donner lieu au vote d’une résolution.

L’élargissement des pouvoirs des parlements nationaux dans l’ordre européen sera encore plus significatif dans le présent projet de loi constitutionnelle, qui prévoit aussi d’insérer, à l’avenir, dans le titre XV deux articles 88-6 et 88-7 destinés à donner plein effet, dans notre ordre interne, aux stipulations du traité de Lisbonne. Ce dernier, avec plus de portée que ce que prévoyait le « traité constitutionnel », donnera aux assemblées parlementaires nationales les moyens de s’exprimer dans le processus de décision européen, que ce soit par l’entremise d’avis motivés *a priori* ou d’un droit de recours *a posteriori* sur la subsidiarité ou par le biais d’un droit d’opposition à une révision simplifiée des traités (**5<sup>o</sup> de l’article 2**).

Ainsi, l'article 88-6 définira les conditions dans lesquelles chaque assemblée pourra s'assurer du respect, par les institutions de l'Union européenne, du principe de subsidiarité. Destinataires de certains projets d'actes, l'Assemblée nationale et le Sénat pourront ainsi chacun adopter et adresser aux présidents des institutions européennes un avis motivé indiquant les raisons pour lesquelles le principe de subsidiarité pourrait être méconnu. Par ailleurs, chaque assemblée pourra saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'un recours contre un acte adopté qu'elle estimerait contraire au principe de subsidiarité.

L'article 88-7 définira la procédure permettant au Parlement, par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par les deux assemblées, de faire opposition à la modification des règles d'adoption de certains actes européens dans les cas prévus par les traités. Le nombre de ces cas étant augmenté par le traité de Lisbonne par rapport à ce que prévoyait le « traité constitutionnel », les pouvoirs du Parlement français s'en trouveront, par là, potentiellement élargis. Il ne s'agira plus seulement des cas de révision simplifiée, mais aussi de la modification des règles d'adoption des actes de l'Union dans le domaine de la coopération judiciaire en matière de droit civil.

**La Commission a procédé, le mardi 8 janvier 2008, à l'audition de Mme Rachida Dati, garde des Sceaux, ministre de la justice, sur le projet de loi constitutionnelle modifiant le titre XV de la Constitution (n° 561).**

**Mme Rachida Dati**, *garde des Sceaux, ministre de la justice*, a rappelé que le traité de Lisbonne, à la ratification duquel ce projet de loi constitutionnelle est le préalable, est fondamental à plusieurs titres.

Tout d'abord, il constitue une avancée politique essentielle en permettant le redémarrage de la construction européenne. Celle-ci était en panne depuis l'échec subi à l'occasion des référendums français et néerlandais. Il fallait la relancer. L'initiative du Président de la République de faire adopter un traité simplifié a été décisive dans cette relance.

En outre, le traité représente une avancée institutionnelle considérable. L'Europe ne peut fonctionner à vingt-sept comme elle le faisait à six, à douze ou à quinze. Son fonctionnement doit être revu. Le traité de Lisbonne apporte, de ce point de vue, les aménagements nécessaires.

Il s'agit donc d'un bon traité, qui devra être ratifié pour entrer en vigueur dès 2009. Le Président de la République procédera à cette ratification après que deux étapes auront été respectées : dans un premier temps, il convient de réviser la Constitution pour la rendre compatible avec certaines dispositions du nouveau traité ; dans un second temps, le Parlement sera amené à se prononcer sur un projet de loi autorisant la ratification.

Le traité de Lisbonne est bon parce que c'est un traité concret qui permet à l'Europe à vingt-sept de mieux fonctionner, parce qu'il fait progresser les droits des citoyens européens et parce qu'il tire les enseignements de la crise passée.

Parmi les dispositions indispensables à un meilleur fonctionnement de l'Union à vingt-sept, il faut mentionner en particulier :

— l'élection du président du Conseil européen pour deux ans et demi, contre six mois aujourd'hui, ce qui permettra de donner à l'Europe un visage dans la durée ;

— l'instauration d'un haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité : l'Europe parlera ainsi d'une seule voix et d'égal à égal avec les grandes puissances ;

— l'assouplissement des règles de vote au Conseil : la majorité qualifiée est étendue à plus de trente nouveaux domaines dont, en particulier, la lutte contre la criminalité et le terrorisme, la politique d'asile et d'immigration et la politique d'aide humanitaire ;

— l'évolution du mode de calcul de la majorité qualifiée, qui tiendra compte du poids démographique des États et facilitera l'émergence de majorités ;

— l'extension des possibilités, pour neuf États qui s'accordent entre eux, de mettre en œuvre des coopérations renforcées, notamment en matière pénale.

En deuxième lieu, les dispositions du traité de Lisbonne permettront à l'Europe de fonctionner de manière plus démocratique.

Le traité accroît ainsi les pouvoirs du Parlement européen, auquel la procédure législative ordinaire confèrera les mêmes pouvoirs qu'au Conseil. Les élections européennes pèseront sur la désignation du président de la Commission, puisque celui-ci sera élu par le Parlement européen après avoir été proposé par le Conseil.

Le traité crée en outre un droit d'initiative citoyen, ouvert lorsqu'un million de citoyens s'accordent pour demander une action particulière à la Commission. Les parlements nationaux seront mieux associés à la procédure législative européenne. Enfin, la Charte des droits fondamentaux pourra être invoquée par les citoyens européens devant toute juridiction.

En troisième lieu, le traité de Lisbonne tient compte des critiques adressées au traité établissant une Constitution pour l'Europe.

Tout d'abord, il se sépare des ambitions affichées par le « traité constitutionnel » rejeté par les Français en 2005. Ce n'est pas une Constitution qui remplace tous les traités précédents : il ne fait que modifier ces derniers.

De plus, il ne change pas la nature de la construction européenne et ne comporte pas d'éléments symboliques, comme l'hymne, le drapeau ou le titre de ministre des affaires étrangères européen, que prévoyait le « traité constitutionnel ».

Le traité donne également à l'Europe une dimension sociale plus affirmée. La protection des citoyens dans la mondialisation devient un objectif. En revanche, le développement de la concurrence cesse d'en être un et devient un simple moyen au service de la croissance et de l'emploi.

Les services publics, qui font l'objet d'un protocole spécifique, seront mieux défendus. Les États membres disposeront d'une large marge de manœuvre pour les financer et les organiser. Enfin, l'emploi, la protection sociale et la lutte contre l'exclusion seront mieux pris en considération dans les politiques de l'Union grâce à une clause sociale générale.

Telles sont, dans leurs grandes lignes, les avancées du traité, qui en justifient la ratification.

À ce sujet, certains ont soulevé la question de l'organisation d'une consultation référendaire, comme pour le « traité constitutionnel ». Il n'y a pas lieu de s'y attarder dans le cadre de cette audition, qui porte non pas sur le projet de loi autorisant la ratification, mais sur la modification constitutionnelle permettant d'engager la procédure de ratification. Cependant, au-delà de cette objection, plusieurs raisons s'opposent à l'organisation d'un tel référendum.

Tout d'abord, le Président de la République s'est engagé publiquement et de longue date en faveur d'une procédure parlementaire. Il l'a dit aux Français pendant la campagne et c'est ce qu'il met en œuvre aujourd'hui.

En outre, le traité de Lisbonne n'est pas de même nature que le « traité constitutionnel » qui changeait la nature même de la construction européenne. Il faisait table rase des anciens traités et proposait une Constitution pour l'Europe. Ce n'est pas le cas ici.

Le traité de Lisbonne ne comporte aucune avancée comparable, par exemple, à la création de la monnaie unique permise par le traité de Maastricht. Il n'a pas de dimension constitutionnelle. Comme tous les traités techniques qui l'ont précédé – traités d'Amsterdam, de Nice... –, il peut donc être ratifié à la suite d'une procédure parlementaire.

Par ailleurs, faut-il envisager de supprimer dès à présent l'obligation constitutionnelle de soumettre à référendum les futures adhésions à l'Union européenne, et permettre ainsi au Parlement de statuer sur ce sujet ? La question n'est pas non plus à l'ordre du jour, pour les mêmes raisons. C'est tout naturellement dans le cadre de la prochaine révision, portant sur l'équilibre de nos institutions, qu'elle sera traitée.

La présente révision est rendue nécessaire par la décision du Conseil constitutionnel du 20 décembre 2007, qui identifie deux séries de dispositions du traité incompatibles avec la Constitution.

La première série a trait aux compétences de l'Union. Les nouveaux transferts de compétences au profit des institutions de l'Union affecteront les conditions d'exercice de la souveraineté nationale. Le Conseil constitutionnel avait fait les mêmes constatations en 1992 pour le traité de Maastricht et en 1997 pour celui d'Amsterdam.

Les nouveaux transferts portent par exemple sur la coopération judiciaire en matière pénale, mais aussi sur la création d'un Parquet européen compétent pour poursuivre les auteurs d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

La seconde série de dispositions incompatibles avec la Constitution concerne les nouvelles prérogatives que le traité reconnaît aux parlements nationaux. D'une part, ceux-ci auront la faculté de s'opposer à une décision du Conseil européen mettant en œuvre une procédure de révision simplifiée des

traités. D'autre part, des pouvoirs sont reconnus à chaque assemblée parlementaire en matière de contrôle du respect du principe de subsidiarité. Cette prérogative permettra à une majorité de parlements nationaux de s'opposer à une proposition de la Commission qui empiéterait sur les compétences des États membres. Enfin, le parlement national pourra s'opposer, sur certains aspects du droit de la famille, au recours à la « clause passerelle », procédure qui permet, si le Conseil l'accepte à l'unanimité, de passer d'une procédure législative spéciale à la procédure législative ordinaire.

La révision de la Constitution est donc techniquement nécessaire.

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi constitutionnelle a pour objet d'engager la procédure de ratification du traité de Lisbonne. Il est d'application immédiate et lève les obstacles constitutionnels à cette ratification.

L'article 2 tend à modifier le titre XV de la Constitution pour tirer les conséquences du traité de Lisbonne. Ses dispositions ne deviendront applicables qu'à l'entrée en vigueur du traité, qui entraînera des changements de forme. Le titre XV sera désormais intitulé « De l'Union européenne », puisque le traité unifie les trois piliers de l'Union européenne issus du traité de Maastricht. Le traité substitue également l'Union européenne à la Communauté européenne. Ces changements terminologiques entraînent des modifications dans les articles 88-1, 88-2, 88-4 et 88-5.

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne provoquera aussi des changements de fond. Aussi la nouvelle rédaction de l'article 88-1 inscrit-elle dans la Constitution de façon pérenne le consentement du constituant aux transferts de compétences prévus.

Deux nouveaux articles sont ajoutés au titre XV. Ils permettront au Parlement français d'exercer les prérogatives nouvelles qui lui sont reconnues par le traité.

Le premier, l'article 88-6, concerne le respect du principe de subsidiarité, dont les assemblées parlementaires seront les garantes. Si une assemblée estime que ce principe a été méconnu, elle pourra alerter les institutions européennes. Elle pourra également déférer à la Cour de justice de l'Union l'acte qui lui paraît contraire au principe de subsidiarité.

Le second, l'article 88-7, a trait à la modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne. En effet, le traité permet aux parlements nationaux de s'opposer à une décision des institutions de l'Union de passer de l'unanimité à la majorité qualifiée dans différents domaines.

L'objet de l'article 3 du projet de loi constitutionnelle est de supprimer les références au « traité constitutionnel », puisque celui-ci est devenu sans objet. Les références supprimées sont celles qui figurent aux articles 3 et 4 de la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005.

Tel est l'équilibre général du texte présenté, qui permettra de franchir une étape fondamentale de la construction de l'Europe, notamment dans le domaine de la justice.

**Le président Jean-Luc Warsmann**, relevant que Gouvernement a déjà fait savoir qu'il souhaitait faire avancer, durant la présidence française de l'Union européenne, deux sujets intéressants, celui des successions et celui des tutelles transfrontalières, a souhaité savoir quel était l'état d'avancement de ces dossiers et si la France demanderait l'application de la « clause passerelle » organisée par le traité de Lisbonne dans ces matières.

Par ailleurs, il s'est demandé s'il était indispensable de conserver le dernier alinéa de l'article 88-2 de la Constitution, qui dispose que « *la loi fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen en application des actes pris sur le fondement du traité sur l'Union européenne* », dès lors que la ratification des traités que permettra la révision constitutionnelle impliquait la conformité des actes dérivés de ces traités à la Constitution, sans qu'il soit besoin de viser tous les domaines concernés.

**M. Michel Hunault** a relevé que le traité ouvrait aux citoyens la possibilité de se référer à la Charte des droits fondamentaux et s'est interrogé sur les conséquences de cette nouvelle faculté sur la lisibilité des textes et des institutions de l'Union, lorsque l'on sait que cette charte coexiste avec la Convention européenne des droits de l'homme et que la Cour européenne des droits de l'homme peut, elle aussi, être saisie. Il s'est demandé s'il n'existait pas un risque de chevauchement entre les différentes institutions ayant pour mission de faire respecter la Charte des droits fondamentaux.

Par ailleurs, il a demandé comment le traité pouvait accélérer la construction d'un véritable espace judiciaire européen. Dans la pratique, les magistrats se heurtent bien souvent à des barrières lorsqu'ils souhaitent avoir accès à certaines informations ou en matière de réciprocité des décisions de justice.

**M. Jean-Jacques Urvoas** a relevé que la lors de la révision constitutionnelle qui a précédé la ratification du traité de Maastricht, le constituant avait choisi de prévoir les transferts de compétences à l'Union européenne au cas par cas. C'est ainsi que l'article 88-2 a été introduit au moment du traité de Maastricht, avant que son deuxième alinéa le soit au moment de celui d'Amsterdam, et son troisième à l'occasion de la décision-cadre sur le mandat d'arrêt européen.

De même, l'article 88-1 prévoit la modification qui aurait résulté de l'adoption du traité établissant une Constitution pour l'Europe. Ne serait-ce que pour modifier cette disposition, le traité de Lisbonne impose une nouvelle révision, et il y a fort à parier que le constituant sera de nouveau amené à changer des références à l'occasion de nouveaux traités modificatifs sur l'organisation et les compétences de l'Union.

Il est donc permis de regretter l'absence, dans la Constitution, d'une clause générale de transferts de compétences vers l'Union européenne. Une telle disposition n'exposerait en rien au risque d'une ratification contre la volonté du peuple. En 2005, c'est lors du référendum sur la ratification du traité, donc après que le Congrès eut procédé à la révision, que le débat s'est noué. Avec une clause plus générale indiquant que le traité visé n'est pas contraire à la Constitution, on pourrait se limiter au seul référendum, le Président de la République choisissant, comme c'est le cas aujourd'hui, d'avoir recours ou non à cette procédure.

En tout état de cause, l'existence d'une révision constitutionnelle préalable à la ratification d'un traité n'offre aucune garantie que le peuple soit consulté à un moment ou à un autre. Une clause générale de transferts de compétences en faveur de l'Union serait donc souhaitable.

**La garde des Sceaux** a tout d'abord précisé que le traité de Lisbonne permet le passage à la majorité qualifiée en matière judiciaire à l'exception du droit des personnes. S'agissant de l'obligation alimentaire et du divorce, une proposition sera faite durant la présidence française. En matière de successions, une proposition sera également déposée avant la fin de 2008, de même que pour les tutelles.

Il est par ailleurs important de maintenir la référence au mandat d'arrêt européen dans la Constitution, car il s'agit d'un outil important pour la construction de l'espace judiciaire européen. Elle a précisé que l'hypothèse, pour théorique qu'elle soit, d'une extradition pour motifs politiques d'un pays de l'Union à un autre, peut justifier le maintien d'une telle référence.

Elle a ensuite indiqué que la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte des droits fondamentaux n'énonçaient pas les mêmes principes et ne risquaient pas de se trouver en contradiction. La grande avancée est la possibilité d'invoquer la Charte devant les tribunaux lorsque l'on estime qu'un des principes qu'elle contient est bafoué.

En ce qui concerne la construction de l'espace judiciaire européen, l'instauration d'un Parquet européen, à laquelle la France est favorable, est loin de faire l'unanimité. Il est souhaitable que le renforcement des pouvoirs des magistrats d'Eurojust aboutisse à la création d'un tel parquet.

En tout état de cause, l'apport majeur de traité de Lisbonne en matière de justice est la construction de l'espace judiciaire européen. Depuis 1977, quand cette notion a été évoquée pour la première fois, très peu d'outils ont été mis en place. Le traité permettra une coopération judiciaire en matière pénale avec la majorité qualifiée. Il suffira de neuf États membres pour faire avancer un sujet, ce qui est un réel progrès au regard des blocages actuels. Tout récemment encore, le Royaume-Uni et deux autres pays ont fait échouer un accord sur de nouvelles garanties en faveur des droits de la défense. Des blocages similaires sont intervenus au sujet de la protection des données et la Pologne s'est opposée à l'instauration d'une journée mondiale contre la peine de mort. De même, très peu d'équipes communes d'enquête ont été mises en place, alors qu'il s'agit, à l'instar de l'interconnexion des casiers judiciaires, d'un outil très important de lutte contre la grande criminalité.

Enfin, la clause générale de transferts de compétences en faveur de l'Union européenne que M. Urvoas propose d'introduire dans la Constitution ne saurait être acceptée, sous peine d'introduire un blanc-seing pour tout transfert de compétences à venir. Il est important d'examiner les actes et les transferts au cas par cas.

**M. Jean-Christophe Lagarde** a convenu qu'il était préférable de décider à neuf que de décider à vingt-sept, mais a rappelé qu'il avait toujours combattu l'instauration d'un chiffre minimal pour les coopérations renforcées, ce qui peut poser des difficultés, comme dans le cas d'une coopération méditerranéenne.

**La garde des Sceaux** a remarqué que, dans la pratique, des coopérations telles que les interconnexions de casiers judiciaires sont le fruit d'initiatives de pays à pays et peuvent avoir un effet d'entraînement.

En matière de justice, les outils communs font défaut. Les organisations judiciaires étant différentes et les ministres n'ayant pas les mêmes prérogatives, toute avancée doit être saluée. Dans cette optique, le ministère de la justice a pris l'initiative de constituer un groupe de six États membres destiné à faire progresser les dossiers avant la présidence française de l'Union européenne.

Puis, au cours de sa réunion du mercredi 9 janvier 2008, *la Commission a procédé à l'examen des articles du projet de loi constitutionnelle.*

\*

\* \*



## EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE

L'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi constitutionnelle ouvre la voie à la ratification du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne. L'article 2, lorsqu'il entrera en vigueur, modifiera le titre XV de la Constitution pour tenir compte des modifications qu'exigera l'entrée en vigueur du traité elle-même. L'article 3 modifie les articles 3 et 4 de la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005 précitée pour supprimer les dispositions devenues inutiles à raison de l'abandon du « traité constitutionnel ».

### *Article 1<sup>er</sup>*

(art. 88-1 de la Constitution)

#### **Consentement aux transferts de souveraineté rendus nécessaires par le traité**

Cet article modifie l'article 88-1 de la Constitution pour lever les obstacles à l'autorisation de ratifier le traité de Lisbonne et permettre ainsi son entrée dans l'ordre juridique interne.

En disposant que « *la République participe aux Communautés européennes<sup>(1)</sup> et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences* », l'article 88-1, inséré par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992, constitue la base constitutionnelle sur laquelle vient s'appuyer l'intégration du droit européen dans notre droit national.

La mention dans notre texte fondamental de la participation de la France au processus européen est donc intervenue de nombreuses années après l'entrée en vigueur de la Constitution du 4 octobre 1958. La question avait été pourtant posée dès cette époque par l'entremise d'une proposition faite au comité consultatif constitutionnel par le Mouvement fédéraliste européen qui avait demandé que soit incluse dans le projet de Constitution la disposition suivante : « *La France est résolue à participer à l'organisation et à la défense de la paix, ainsi qu'à l'établissement des États-Unis d'Europe. Sous réserve de réciprocité, elle consent aux limitations de souveraineté nécessaires pour atteindre ces buts* ».

---

(1) Les Communautés européennes visées comprennent la Communauté européenne, qui a succédé à la Communauté économique européenne le 1<sup>er</sup> novembre 1993, et la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA ou Euratom). Jusqu'au 22 juillet 2002, date de fin de validité du traité signé pour cinquante ans le 18 avril 1951 et entré en vigueur le 23 juillet 1952, elles comprenaient la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA).

Sans prendre parti pour une telle évolution de l'Union européenne, l'article 88-1 non seulement constitue la clef de voûte où se rejoignent ordre juridique national et ordre juridique communautaire et européen, mais forme aussi le verrou qui commande l'accès aux transferts de souveraineté. En effet, en précisant la nature des Communautés et de l'Union comme réunion d'États, il interdit de considérer que celles-là disposeraient d'une souveraineté propre.

Ce dispositif permet de faire la synthèse entre deux méthodes d'intégration constitutionnelle du droit européen.

La première, qui a été suivie par l'Allemagne, permet à la loi de convenir au cas par cas des transferts exigés par la ratification des traités. Ainsi, l'article 23 de la Loi fondamentale du 23 mai 1949 dispose notamment que *« pour l'édification d'une Europe unie, la République fédérale d'Allemagne concourt au développement de l'Union européenne qui est attachée aux principes fédératifs, sociaux, d'État de droit et de démocratie ainsi qu'au principe de subsidiarité et qui garantit une protection des droits fondamentaux substantiellement comparable à celle de la présente Loi fondamentale. À cet effet, la Fédération peut transférer des droits de souveraineté par une loi approuvée par le Bundesrat. »*

La seconde méthode consiste à réviser la Constitution à chaque fois que l'État doit ratifier un nouveau traité, ce qui permet au constituant de marquer son approbation pour chaque transfert de compétences, sans distinction d'atteinte ou de respect des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté. Ainsi, l'article 29, paragraphe 4, de la Constitution irlandaise du 1<sup>er</sup> juillet 1937, prévoit que :

*« 3° L'État peut devenir membre de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (établie par le traité signé à Paris le 18 avril 1951), de la Communauté économique européenne (établie par le traité signé à Rome le 25 mars 1957) et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (établie par le traité signé à Rome le 25 mars 1957). L'État peut ratifier l'Acte unique européen (signé au nom des États membres des Communautés à Luxembourg le 17 février 1986 et à La Haye le 28 février 1986).*

*« 4° L'État peut ratifier le traité d'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992 et adhérer à cette Union.*

*« 5° L'État peut ratifier le traité d'Amsterdam, modifiant le traité d'Union européenne, les traités établissant les Communautés européennes et certains actes s'y rapportant, signé à Amsterdam le 2 octobre 1997.*

*« 6° L'État peut prendre les mesures ou exercer les choix discrétionnaires prévus par les articles 1.11, 2.5 et 2.15 du traité visé au cinquième alinéa du présent paragraphe et par les deuxième et quatrième protocoles annexés au même traité, mais à condition de les faire approuver au préalable par les deux chambres du Parlement.*

« 7° L'État peut ratifier le traité de Nice modifiant le traité d'Union européenne, les traités établissant les Communautés européennes et certains actes s'y rapportant, signé à Nice le 26 février 2001.

« 8° L'État peut prendre les mesures ou exercer les choix discrétionnaires prévus par les articles 1.6, 1.9, 1.11, 1.12, 1.13 et 2.1 du traité visé au septième alinéa du présent paragraphe, mais à condition de les faire approuver au préalable par les deux chambres du Parlement.

« 9° L'État ne peut adopter la décision qui pourrait être prise par le Conseil européen pour établir une défense commune prévue à l'article 1.2 du traité visé au septième alinéa du présent paragraphe alors que cette défense commune inclurait l'État.

« 10° Aucune disposition de la présente Constitution n'annule les lois promulguées, les actes accomplis ou les mesures adoptées par l'État en application des obligations souscrites comme membre de l'Union européenne ou des Communautés, ou n'empêche les lois promulguées, les actes accomplis et les mesures adoptées par l'Union européenne ou les Communautés ou par leurs institutions, ou par les organes compétents selon les traités établissant les Communautés d'avoir force de loi dans l'État.

« 11° L'État peut ratifier l'accord sur le brevet communautaire conclu entre les États membres de la Communauté et signé à Luxembourg le 15 décembre 1989. »

Entre blanc-seing constitutionnel et énumération fastidieuse, l'article 88-1 de la Constitution a permis de répondre aux exigences de l'article 54 de la Constitution pour permettre la ratification du traité de Maastricht – en prévision de laquelle il a été inséré –, mais aussi celle du traité d'Amsterdam. Par l'affirmation de la participation de la France aux Communautés et à l'Union européenne, le constituant a consacré l'existence d'un ordre juridique européen intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international. Le Conseil constitutionnel, après avoir fait figurer l'article 88-1 au rang des normes de référence applicables<sup>(1)</sup>, en a déduit une obligation constitutionnelle de transposition des directives<sup>(2)</sup>.

---

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 97-394 DC du 31 décembre 1997, Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les communautés européennes et certains actes connexes, considérant 5.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2004-96 DC du 10 juin 2004, Loi pour la confiance dans l'économie numérique, considérant 7 ; décision n° 2004-497 DC du 1<sup>er</sup> juillet 2004, Loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, considérant 18 ; décision n° 2004-498 DC du 29 juillet 2004, Loi relative à la bioéthique, considérant 4 ; décision n° 2006-535 du 30 mars 2006, Loi pour l'égalité des chances, considérant 28 ; décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, Loi relative aux droits d'auteurs et droits voisins dans la société de l'information, considérant 17 ; décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006, Loi relative au secteur de l'énergie, considérant 4.

Ainsi, dans sa décision du 27 juillet 2006, dernier état de sa jurisprudence, le Conseil a relevé, dans des considérants de principe qu'il convient de citer largement, qu'« *aux termes du premier alinéa de l'article 88-1 de la Constitution (...) la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle* », « *qu'il appartient par suite au Conseil constitutionnel, saisi dans les conditions prévues par l'article 61 de la Constitution d'une loi ayant pour objet de transposer en droit interne une directive communautaire, de veiller au respect de cette exigence* » et « *que (...) le contrôle qu'il exerce à cet effet est soumis à une double limite* » :

— « *la transposition d'une directive ne saurait aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, sauf à ce que le constituant y ait consenti* » ;

— « *devant statuer avant la promulgation de la loi dans le délai prévu par l'article 61 de la Constitution, le Conseil constitutionnel ne peut saisir la Cour de justice des Communautés européennes de la question préjudicielle prévue par l'article 234 du traité instituant la Communauté européenne* », ce qui implique « *qu'il ne saurait en conséquence déclarer non conforme à l'article 88-1 de la Constitution qu'une disposition législative manifestement incompatible avec la directive qu'elle a pour objet de transposer* » et « *qu'en tout état de cause, il revient aux autorités juridictionnelles nationales, le cas échéant, de saisir la Cour de justice des Communautés européennes à titre préjudiciel.* » <sup>(1)</sup>

Selon la même logique que celle qui a présidé à l'intégration des traités de Maastricht et d'Amsterdam et pour permettre la ratification du « traité constitutionnel » du 29 octobre 2004, la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005 précitée, dans son article 1<sup>er</sup>, a complété l'article 88-1 par un second alinéa qui détermine la possibilité de participer à l'Union européenne « *dans les conditions prévues par le traité établissant une Constitution pour l'Europe signé le 29 octobre 2004* », couvrant ainsi les transferts de compétence nécessaires à la mise en œuvre de cette convention et donc à sa ratification.

Ce traité n'ayant pas été ratifié, il n'a pu rentrer en vigueur, ce qui rend cette mention obsolète. Ainsi, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 20 décembre 2007, l'a expressément écarté des normes de référence de son examen de compatibilité <sup>(2)</sup>. En revanche, le traité de Lisbonne, comme l'a souligné le Conseil constitutionnel dans cette même décision, exige également un transfert de compétences.

---

(1) *Le Conseil d'État a fait sienne cette analyse dans sa décision d'assemblée du 8 février 2007 Société Arcelor.*

(2) *Décision du 20 décembre 2007 précitée, considérant 7.*

C'est pourquoi, selon une méthode identique à celle suivie en 2005, il est proposé dans le présent article de substituer au second alinéa visant le « traité constitutionnel » un alinéa ouvrant la possibilité de participer à l'Union européenne dans les conditions prévues par le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne tels que modifiés par le traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007.

Seront ainsi permis, dans des matières régaliennes, tous les transferts de compétence et les changements effectifs ou potentiels des modalités de prise de décision relevés par le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée : transferts de compétence au profit de l'Union européenne pour prendre des mesures administratives concernant les mouvements de capitaux et les paiements dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et pour renforcer le contrôle aux frontières, la lutte contre la traite des êtres humains, pour approfondir la coopération judiciaire en matière civile et pénale ou encore pour créer un Parquet européen, modalités nouvelles d'exercice de compétences déjà transférées telles que la PESC, la coopération administrative en matière pénale et policière, l'usage de l'euro ou encore la mise en œuvre de coopérations renforcées, création de « clauses passerelles » dans le domaine de la PESC ou pour favoriser la coopération pénale...<sup>(1)</sup>

Le mode facultatif et non obligatoire de cette participation permet de ne présumer ni du choix définitif effectué par celui qui autorisera, en France, la ratification – le Président de la République a d'ores et déjà annoncé qu'il choisirait la voie parlementaire, à l'instar de la quasi-totalité des États membres et notamment des Pays-Bas<sup>(2)</sup> –, ni du choix de nos vingt-six partenaires européens. Cette même réserve avait été émise, à bon escient, lors de la préparation du processus de ratification du « traité constitutionnel ».

Si ces dispositions sont nécessaires pour engager la ratification du traité de Lisbonne, elles ne sont pas suffisantes pour assurer la pleine compatibilité de celui-ci avec notre Constitution. C'est pourquoi elles sont transitoires et sont appelées à être remplacées, ce que prévoit l'article 2 du présent projet de loi constitutionnelle, par une disposition qui supprime la mention des « Communautés européennes » qui disparaîtront avec l'entrée en vigueur du traité signé 13 décembre 2007 et transformera la simple faculté de participation en participation effective.

La Commission a *adopté* l'article 1<sup>er</sup> sans modification.

---

(1) Pour une liste complète des stipulations des traités modifiés par le traité de Lisbonne qui exigent une révision constitutionnelle, voir tableau page 55.

(2) En Irlande, la ratification du traité de Lisbonne exige une révision de la Constitution. Or, en application de l'article 46 de la Constitution du 1<sup>er</sup> juillet 1937, « toute proposition d'amendement à la Constitution (...) ayant été adoptée ou étant considérée comme adoptée par les deux chambres du Parlement (...) est soumise par référendum à la décision du peuple conformément à la loi relative au référendum en vigueur ».

*Article 2*

(titre XV de la Constitution)

**Modification des dispositions relatives à l'Union européenne**

Cet article modifie le titre XV de la Constitution pour l'adapter à celles des stipulations du traité de Lisbonne qui ont été distinguées par le Conseil constitutionnel en raison de leur non-conformité avec l'état du droit constitutionnel.

Il est proposé en premier lieu de modifier l'intitulé du titre XV pour prendre acte de la fusion des personnalités juridiques de l'Union européenne et de la Communauté européenne dans une seule personnalité juridique, celle de l'Union européenne, la Communauté européenne disparaissant en conséquence (1° du présent article). Il est proposé, en deuxième lieu d'adapter la rédaction des articles 88-1 et 88-2 de la Constitution pour tenir compte des transferts de souveraineté résultant de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (2°). En troisième lieu, la rédaction de l'article 88-4 sera modifiée pour tenir compte des changements affectant, dans le traité de Lisbonne, le classement des normes européennes (3°). En quatrième lieu, une modification rédactionnelle affectera l'article 88-5 (4°). Enfin, deux articles, les articles 88-6 et 88-7, viendront compléter le titre XV pour, respectivement, préciser les modalités de contrôle de la subsidiarité par les assemblées et définir la participation du Parlement à la procédure de révision simplifiée des traités (5°).

Ces modifications organisent ainsi la compatibilité future de nos dispositions constitutionnelles aux nouvelles dispositions européennes. Elles ne sont nécessaires que si le traité entre en vigueur, c'est-à-dire si tous les États membres le ratifient.

Leur entrée en vigueur est donc subordonnée à celle du traité de Lisbonne, à l'instar des dispositions de l'article 3 de la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005 précitée qui ne seraient entrées en vigueur qu'au moment où le « traité constitutionnel » serait entré lui-même en vigueur, si son processus de ratification n'avait pas été interrompu. Le traité de Lisbonne, dans son article 6, stipule qu'il est ratifié par les parties « *conformément à leurs règles constitutionnelles respectives* », les instruments de ratification étant déposés auprès du gouvernement de la République italienne et qu'il « *entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009, à condition que tous les instruments de ratification aient été déposés, ou, à défaut, le premier jour du mois suivant le dépôt de l'instrument de ratification de l'État signataire qui procède le dernier à cette formalité* ». Ainsi la date du 1<sup>er</sup> janvier 2009 constitue un objectif politique, comme l'était la date du 1<sup>er</sup> novembre 2006 dans le « traité constitutionnel ».

Article 88-1 de la Constitution

**Consentement aux transferts de souveraineté rendus nécessaires  
par les traités**

Le présent article donne une nouvelle rédaction de l'article 88-1 de la Constitution en transformant la faculté de participation à l'Union européenne dans les conditions du traité de Lisbonne en participation effective, qui nécessite une application loyale des nouvelles dispositions.

Prévoyant que « *la République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé le 13 décembre 2007* », il se substitue non seulement à l'article 88-1 tel qu'il résulterait de sa rédaction par l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi constitutionnelle, mais aussi aux deux premiers alinéas de l'article 88-2 qui disposent, d'une part, que la France consent aux transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'union économique et monétaire selon les modalités prévues par le traité de Maastricht et, d'autre part, que des transferts de compétences nécessaires à la détermination des règles relatives à la libre circulation des personnes et aux domaines qui lui sont liés selon les modalités prévues par le traité d'Amsterdam.

En effet, si le « traité constitutionnel » se substituait aux traités en vigueur, le traité de Lisbonne les amende, tout en conservant les acquis inscrits dans les traités de Maastricht et d'Amsterdam. Il suffit de mentionner les traités dans leur état qui résultera de la ratification du traité de Lisbonne. Cette disposition n'autorisera cependant pas les éventuels transferts de compétences ultérieurs qui porteraient atteinte aux conditions essentielles d'exercice de notre souveraineté, puisque les traités sont mentionnés dans leur état résultant du traité signé le 13 décembre 2007.

Dans sa décision du 20 décembre dernier et contrairement à l'option qu'il avait retenue dans le cadre de la décision du 19 novembre 2004 sur le « traité constitutionnel », le Conseil constitutionnel n'a pas seulement illustré chaque catégorie de dispositions appelant une révision par une liste d'exemples parmi les plus significatifs, position qui avait été critiquée, mais a retenu une approche exhaustive des matières appelant une révision<sup>(1)</sup> et susceptibles d'être couvertes par la formule générale proposée par la nouvelle rédaction de l'article 88-1.

En revanche, comme en 2005, la réserve de réciprocité qui avait été prévue lors des révisions de 1992 et de 1999 a été supprimée, dès lors que l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne est subordonnée à la ratification par l'ensemble des États signataires de la convention du 13 décembre 2007.

---

(1) Voir M. Marc Guillaume, op. cit., page 23.

Article 88-2 de la Constitution

**Mise en œuvre des règles relatives au mandat d'arrêt européen**

Compte tenu des modifications de l'article 88-1, qui englobera les dispositions aujourd'hui prévues dans les deux premiers alinéas de l'article 88-2, le présent article modifie la rédaction de ce dernier pour ne conserver que les seules dispositions contenues actuellement dans son troisième et dernier alinéa. Cette modification est en tout point identique à celle introduite par la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005.

Il s'agit, en effet, de conserver une base constitutionnelle spécifique pour garantir la conformité à la Constitution de la transposition en droit national des actes « dérivés » pris par les institutions de l'Union européenne pour fixer les règles régissant le mandat d'arrêt européen.

Est ainsi maintenue, sous réserve d'une substitution terminologique d'une référence aux « *actes pris sur le fondement du traité sur l'Union européenne* » par une référence aux « *actes pris par les institutions de l'Union européenne* », la disposition introduite par la loi constitutionnelle du 25 mars 2003 précitée et qui offre un fondement constitutionnel aux mesures législatives prises pour l'application de la décision-cadre du 13 juin 2002 précitée, première traduction d'importance du principe de reconnaissance mutuelle en matière pénale et dont le Conseil d'État avait estimé, dans son avis du 26 septembre 2002<sup>(1)</sup>, qu'elle méconnaissait le « *principe fondamental reconnu par les lois de la République* », à valeur constitutionnelle, selon lequel l'État doit pouvoir se réserver la possibilité de refuser l'extradition d'une personne poursuivie pour une infraction à caractère politique<sup>(2)</sup>.

Cette décision-cadre prise sur le fondement de l'article 31 du traité sur l'Union européenne, avait pour finalité de faire disparaître la procédure traditionnelle d'extradition entre les États membres de l'Union, procédure qui suppose l'intervention du pouvoir exécutif, au profit d'un mandat d'arrêt directement transmis d'autorité judiciaire à autorité judiciaire. Si le principe de la double incrimination, en vertu duquel une personne ne peut être extradée que si les faits pour lesquels elle est recherchée sont punissables à la fois dans l'État requérant et dans l'État requis, est maintenu, il n'en fait pas moins l'objet d'une forte atténuation. La décision-cadre dresse en effet une liste de trente-deux infractions graves, punies d'au moins trois ans d'emprisonnement dans l'État membre d'émission, pour lesquelles le contrôle de la double incrimination est écarté.

---

(1) Avis n° 368 282 du 26 septembre 2002, reproduit in Rapport annuel 2003, pages 192 à 196.

(2) Le Conseil d'État avait lui-même dégagé ce principe dans un avis n° 357 344 du 9 novembre 1995 (reproduit in Rapport annuel 1996, pages 395 et 396).

La question de la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen n'a pas soulevé de question juridique qu'en France, où elle a été réalisée par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité <sup>(1)</sup>, et en Autriche, où elle a aussi exigé une révision constitutionnelle. La question du conflit entre les lois de transposition et certaines constitutions nationales a été souvent évoquée <sup>(2)</sup>. C'est dans ce cadre que la Cour d'arbitrage belge avait posé, à la suite d'un recours introduit aux fins de l'annulation de la loi belge du 19 décembre 2003 relative au mandat d'arrêt européen, plusieurs questions dans le cadre d'un renvoi préjudiciel adressé à la Cour de justice des Communautés européennes. Cette dernière, dans un arrêt du 3 mai 2007, a souligné la validité de la décision-cadre précitée, consacrant ainsi la procédure de reconnaissance mutuelle en droit pénal sur ce type de fondement juridique et ouvert la voie, par là même, à d'autres initiatives, reposant sur la même méthode <sup>(3)</sup>, mouvement encouragé par un bilan satisfaisant de la mise en œuvre du mandat d'arrêt <sup>(4)</sup>.

Selon le second rapport d'évaluation de la Commission européenne sur l'état de la transposition de la législation européenne en la matière, en 2005, près de 6 900 mandats ont été émis, soit deux fois plus qu'en 2004. La procédure a abouti à la localisation et à l'arrestation de 1 770 personnes, dont 1 532 ont été remises par leurs autorités nationales, ce qui correspond à une progression de 25 % par rapport à l'année précédente. Parmi les pays qui délivrent et reçoivent le plus de mandats, se trouvent la France, la Pologne, l'Espagne, le Royaume-Uni et les Pays-Bas. En moyenne, une demande de remise nécessite actuellement entre onze et quarante-trois jours pour aboutir, selon que la personne incriminée y consent ou non, au lieu de plus d'un an avec les procédures d'extradition traditionnelles.

La question du maintien des dispositions du dernier alinéa de l'article 88-2 de la Constitution pourrait légitimement se poser dès lors que la participation à l'Union européenne, déterminée à l'article 88-1, emporte obligation de transposer les actes européens qui bénéficient, sauf à porter atteinte à un principe constitutif de l'identité constitutionnelle de la France, d'une forme de présomption de constitutionnalité, dans la mesure où ils sont l'application des traités dont la conformité avec la Constitution a été assurée, qu'ils aient exigé ou non une révision de notre texte fondamental. Mais cette présomption n'est pas irréfragable et le transfert de la « couverture constitutionnelle » des clauses des traités ne s'étend pas nécessairement aux actes qui sont pris sur leur fondement.

---

(1) Cf. Jean-Luc Warsmann, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi, modifié par le Sénat, portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, *Assemblée nationale, XI<sup>e</sup> législature, n° 1236, 19 novembre 2003, page 66.*

(2) Voir, par exemple, *Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne, décision n° 2 BvR 2236/04 du 18 juillet 2005, Europäischer Haftbefehl.*

(3) *Cour de justice des Communautés européennes, Grande Chambre, affaire C-303/05, 3 mai 2007, Advocaaten voor de Wereld.*

(4) Rapport de la Commission sur la mise en œuvre, depuis 2005, de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, *11 juillet 2007, COM(2007)407 final.*

Dans son rapport sur le projet de loi constitutionnelle qui a abouti à la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005, notre collègue Pascal Clément, estimait ainsi que « *la référence constitutionnelle au mandat d'arrêt européen ne semble plus juridiquement indispensable* » mais que « *sa suppression aurait pu être considérée comme la manifestation d'une méfiance du Constituant à l'égard du mandat d'arrêt européen dont les premiers résultats sont très satisfaisants* »<sup>(1)</sup>. Par ailleurs, l'article 67, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui fait de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires pénales un moyen pour celle-ci de remplir sa mission d'assurer un haut niveau de sécurité dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, serait couvert par l'article 88-1, dans la rédaction proposée par l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi constitutionnelle comme par le présent article.

Mais les arguments qui ont justifié le maintien de la disposition en 2005 n'ont pas perdu de leur pertinence. La spécificité, l'enjeu et l'utilisation croissante de cet instrument juridique innovant alliés à ses possibles développements peuvent expliquer qu'une « couverture » constitutionnelle spécifique soit conservée.

Ainsi, dans ce contexte, le maintien d'une disposition spécifique dans notre Constitution permettra de fournir un fondement constitutionnel sûr aux actes qu'appellerait éventuellement, dans le futur, la poursuite de la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen par des actes de l'Union européenne qui demanderaient une transposition en droit national.

#### Article 88-4 de la Constitution

### **Soumission aux assemblées parlementaires des projets d'actes et des documents de l'Union européenne**

Dans son 3<sup>o</sup>, cet article permettra d'adapter la rédaction de l'article 88-4 de la Constitution aux stipulations du traité de Lisbonne en substituant à la notion de « *projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative* » par celle, plus large, de « *projets d'actes législatifs européens* » et d'« *autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne comportant des dispositions qui sont du domaine de la loi* ».

Le rôle des parlements nationaux dans le bon fonctionnement de l'Union européenne sera dorénavant, avec le traité de Lisbonne adopté le 13 décembre 2007 par les chefs d'État et de Gouvernement des vingt-sept États membres, reconnu dans le corps même des traités<sup>(2)</sup>. Mais le Parlement français, comme ses homologues, n'a pas attendu ces dispositions pour établir un suivi des activités de la Communauté puis de l'Union européenne dans son ensemble.

---

(1) M. Pascal Clément, op. cit., page 60.

(2) Voir commentaires sous l'article 88-6 de la Constitution, page 84.

## 1. Le régime de l'article 88-4

Dans l'état du droit, l'article 88-4 de la Constitution organise une procédure parlementaire de suivi des actes et documents produits par les institutions et organes de l'Union européenne, et ce selon un double régime.

En vertu d'un premier volet, la Constitution fait obligation au Gouvernement de soumettre à l'Assemblée nationale et au Sénat les projets ou propositions d'actes européens comportant des dispositions de nature législative au sens français du terme, cette catégorie n'ayant pas d'équivalent dans le droit européen en vigueur.

En application d'un second volet, le Gouvernement peut, en opportunité, soumettre aux assemblées parlementaires les autres projets ou propositions d'acte qui ne comporteraient aucune disposition de nature législative, ou les documents qui n'auraient pas le caractère de proposition ou de projet d'actes, tels que les livres verts ou blancs ou encore les communications de la Commission européenne.

La Constitution prévoit, en outre, que selon les modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions peuvent être « votées » – « adoptées » eût été préférable –, même en dehors des périodes de session, sur ces projets, propositions ou documents, dès lors que ces derniers ont été transmis. Les propositions de résolution déposées par la délégation pour l'Union européenne ou par tout parlementaire sont ensuite renvoyées à la commission permanente compétente sur le fond qui peut les adopter définitivement, sauf à ce qu'un examen en séance publique intervienne dans les conditions prévues par le règlement de chaque assemblée.

En application de la circulaire du Premier ministre du 22 novembre 2005 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution, lorsqu'une proposition de résolution est en cours de discussion à l'Assemblée nationale ou au Sénat, le Gouvernement doit soulever la réserve d'examen parlementaire devant les instances européennes <sup>(1)</sup>.

Cette procédure s'ajoute au dialogue informel sur la subsidiarité et la proportionnalité, mis en place par la Commission européenne depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2006 et qui se traduit par la transmission directe des projets d'actes, comportant ou non des dispositions de nature législative <sup>(2)</sup>.

---

(1) « Lorsqu'un texte a été soumis au Parlement en application de l'article 88-4 de la Constitution et que celui-ci a clairement manifesté son intention de se prononcer sur ce texte, mais qu'il n'a pas encore adopté de résolution à son sujet, il convient de faire pleinement usage des dispositions de procédure communautaire permettant au Gouvernement de réserver la position de la France dans l'attente d'une prise de position des assemblées. »

(2) Voir commentaires sous l'article 88-6, page 84.

La mise en œuvre de ces procédures conduit à une activité soutenue de contrôle exercée par la délégation de l'Assemblée nationale à l'Union européenne comme le montre le tableau suivant.

**DIX ANS D'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION À L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

| Année   | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007<br>(1) |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------|
| Nombre de documents soumis au titre du 88-4 déposés                       | 231   | 206   | 197   | 274   | 295   | 285   | 317   | 331   | 260   | 329   | 374         |
| Propositions de résolutions déposées                                      | 13    | 18    | 17    | 11    | 7     | 6     | 15    | 6     | 12    | 10    | 4           |
| Total de résolutions adoptées   | 12    | 12    | 12    | 11    | 6     | 4     | 9     | 5     | 13    | 8     | 1           |
| dont résolutions adoptées en séance publique                              | 0     | 2     | 5     | 0     | 1     | 0     | 1     | 3     | 2     | 0     | 0           |
| Documents transmis (pour information) (2)                                 | 1 592 | 2 215 | 2 096 | 1 776 | 1 652 | 1 425 | 1 431 | 1 253 | 1 046 | 1 597 | 1 634       |
| Nombre de documents transmis directement par la Commission européenne (3) | –     | –     | –     | –     | –     | –     | –     | –     | –     | 347   | 824         |

(1) Bilan au 19 décembre 2007.

(2) Documents transmis, notamment, par le ministère chargé des affaires européennes sur le fondement des lois « Josselin » de 1990 et « Pandraud » de 1994<sup>(1)</sup> étendant le champ de compétence des délégations pour l'Union européenne.

(3) À titre d'information, envoi depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2006 dans le cadre de la procédure de dialogue informel sur la subsidiarité et la proportionnalité.

Source : délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne.

À l'occasion de l'examen du projet de loi constitutionnelle qui abouti à la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005 précitée, l'Assemblée nationale n'avait pas souhaité étendre davantage les prérogatives reconnues au Parlement pour contrôler l'action du Gouvernement en matière européenne. Sur proposition de MM. Roland Blum, Édouard Balladur et Hervé de Charrette, la commission des Affaires étrangères avait pourtant adopté un amendement permettant aux présidents des deux assemblées, à ceux de leurs commissions permanentes, à soixante députés ou soixante sénateurs d'obtenir la soumission au Parlement d'un projet ou d'une proposition d'acte de l'Union européenne ne comportant pas de dispositions qui sont du domaine de la loi ou de tout autre document émanant d'une institution européenne<sup>(2)</sup>.

Mais, comme en 1998, la crainte d'une modification profonde de l'équilibre institutionnel établi par la Constitution de 1958, réservant l'action internationale – et subséquemment européenne – au pouvoir exécutif, l'avait emporté. Dans son rapport sur le projet de loi constitutionnelle, le rapporteur, notre collègue Pascal Clément, alors président de la commission des Lois, avait

(1) Loi n° 90-385 du 10 mai 1990 modifiant l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et loi n° 94-476 du 10 juin 1994 modifiant l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

(2) M. Roland Blum, Avis au nom de la commission des Affaires étrangères sur le projet de loi constitutionnelle modifiant le titre XV de la Constitution, Assemblée nationale, XII<sup>e</sup> législature, n° 2023, 12 janvier 2005, pages 35 à 43.

estimé que l'amendement proposé aurait remis en cause la stricte séparation des pouvoirs voulue par les auteurs de la Constitution, « *qui passe notamment par la séparation des domaines législatif et réglementaire* », et amené le Parlement à s'immiscer dans la conduite par l'exécutif des relations internationales.

Au cours des débats, répondant aux auteurs de l'initiative, M. Dominique Perben, garde des Sceaux, ministre de la justice, avait pour sa part considéré qu'une telle initiative « *aurait pour conséquence de permettre au Parlement de décider, au-delà des projets ou propositions d'acte comprenant des dispositions de nature législative, ceux sur lesquels il lui serait loisible de voter des résolutions. Or, même si ces dernières (...) n'ont pas de caractère contraignant, convenons qu'elles ont, ainsi que je l'ai déjà expliqué, un poids politique incontestable susceptible de gêner le gouvernement ou, à coup sûr, d'interférer avec son action dans le domaine des relations internationales. Cela m'amène à souligner que cet amendement modifierait incontestablement les équilibres actuels de notre constitution.*

« *Vous avez évoqué, monsieur de Charette, l'article 52, mais il convient aussi de citer l'article 20, selon lequel le Premier ministre détermine et conduit la politique de la nation d'autant que, les uns et les autres le savons bien, la conduite des affaires européennes ne se limite pas seulement à la négociation des traités, mais comporte la participation à l'élaboration de toute une série de décisions européennes importantes.* »<sup>(1)</sup>

Le Sénat, par la voix du rapporteur de sa commission des Lois, M. Patrice Gélard, avait estimé que « *la solution retenue par l'Assemblée nationale, si elle est modeste, a le mérite de la cohérence et de la sagesse* ».

Par ailleurs, il convient de rappeler qu'en application de la circulaire du 22 novembre 2005 précitée, le Premier ministre a décidé que le Parlement, alors même que l'article 88-4 la Constitution dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005 précitée, qui est reprise dans le présent projet de loi constitutionnelle (voir *infra*), n'est pas entré en vigueur, serait mis en mesure de se prononcer sur tout projet d'acte destiné à être soumis au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne en application de la procédure dite de « codécision » régie par l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne, que ce projet d'acte comporte ou non des dispositions législatives au sens de la Constitution de 1958. Sur le même fondement, le Premier ministre a souhaité que ces projets d'actes continuent à être soumis au Conseil d'État, afin que le Parlement soit toujours en mesure de savoir quels sont ceux qui relèveraient du domaine de la loi s'il s'agissait de dispositions nationales.

---

(1) Journal officiel, Débats Assemblée nationale, deuxième séance du jeudi 27 janvier 2005, page 453.

## 2. Les adaptations rendues nécessaires par le traité de Lisbonne

Le présent article, conformément au principe d'information des parlements nationaux énoncé dans le a) de l'article 12 du traité sur l'Union européenne tel que modifié par le traité de Lisbonne, qui stipule que ces derniers contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union européenne « *en étant informés par les institutions de l'Union et en recevant notification des projets d'actes législatifs européens conformément au protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne* », élargit le champ constitutionnel des actes transmis au Parlement.

En effet, ce champ ajoute aux projets et propositions d'acte de nature législative, au sens constitutionnel du terme, tel que défini par les articles 34 et 37 de la Constitution, tous les projets d'actes législatifs, au sens européen du terme, tel que défini par l'article 289, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui stipule que « *les actes juridiques adoptés par procédure législative constituent des actes législatifs* ». Cette définition européenne inclut, selon les paragraphes 1 et 2 du même article, les règlements, les directives et les décisions qui sont adoptés soit selon la procédure ordinaire, c'est-à-dire conjointement par le Parlement européen et le Conseil, soit selon la procédure législative spéciale par le premier ou par le second avec la participation de l'un ou de l'autre.

Elle est plus large que le champ couvert par la circulaire du 22 novembre 2005 précitée, dès lors qu'elle ne se limite pas aux projets d'actes soumis à la procédure de codécision.

La question d'une modification de l'article 88-4 comme celle qui a été décrite *supra* ne manquera pas de se poser à nouveau et même si, dans une certaine mesure, il est possible de considérer que « *la construction européenne a d'autant plus affaibli le Parlement français qu'elle a permis à l'esprit de la V<sup>e</sup> République de se renforcer* »<sup>(1)</sup>, il n'apparaît pas opportun de revenir, dans le cadre du présent projet de loi constitutionnelle, sur la position arrêtée en 2005. En revanche, cette question méritera d'être soumise de nouveau au débat à l'occasion d'un prochain projet de loi constitutionnelle d'une ampleur qui dépasserait la stricte nécessité d'assurer la compatibilité entre la Constitution et le traité de Lisbonne.

---

(1) Mme Alice Fuchs-Cessot, *Le Parlement à l'épreuve de l'Europe et de la V<sup>e</sup> République*, Paris, LGDJ, Bibliothèque constitutionnelle et de sciences politiques, tome 118, 2004.

Article 88-5 de la Constitution

**Soumission au référendum de tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité d'adhésion d'un État à l'Union européenne**

Dans l'état du droit, l'article 88-5 de la Constitution prévoit que tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État membre « à l'Union européenne et aux Communautés européennes » est soumis au référendum par le Président de la République. L'article 4 de la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005 précise que cette disposition ne s'appliquera pas aux adhésions faisant suite à une conférence intergouvernementale dont la convocation a été décidée par le Conseil avant le 1<sup>er</sup> juillet 2004, c'est-à-dire en pratique à celles de la Roumanie et de la Bulgarie qui ont désormais rejoint l'Union et de la Croatie aujourd'hui encore candidate.

Pour tenir compte de la disparition de la Communauté européenne avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le présent article supprimera, lorsque ce dernier entrera en vigueur, la mention des Communautés européennes dans l'article 88-5.

La question aurait pu se poser des conséquences de cette suppression sur le traitement des adhésions à la Communauté européenne de l'énergie atomique dont on a vu qu'elle demeurerait distincte de l'Union européenne, tandis que disparaîtrait la Communauté européenne. En première analyse, on aurait pu considérer que la suppression de la mention des « Communautés européennes » aurait entraîné l'exclusion des futures adhésions au traité Euratom du champ de l'article 88-5, en admettant que celles-ci pussent être séparées des adhésions à l'Union européenne.

Or, le protocole modifiant le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, joint au traité de Lisbonne, prévoit, dans son article 3, qui modifie l'article 106 *bis* du traité Euratom, que « les références à l'Union, au " traité sur l'Union européenne ", au " traité sur le fonctionnement de l'Union européenne " ou aux " traités " » doivent être assimilées à des références à la Communauté européenne de l'énergie atomique et audit traité Euratom<sup>(1)</sup>. En conséquence, la mention de la seule Union européenne dans l'article 88-5 n'entraînera aucune conséquence sur le champ d'application de cette disposition et les modifications prévues dans le présent article n'ont effectivement qu'une portée rédactionnelle.

---

(1) Le protocole n° 36 annexé au « traité constitutionnel » procédait à la même assimilation.

Article 88-6 (nouveau) de la Constitution

### **Procédures parlementaires de contrôle de la subsidiarité**

Cet article organise la participation du Parlement français au contrôle de subsidiarité prévu par le *b*) de l'article 12 du traité sur l'Union européenne tel que modifié par le traité de Lisbonne qui stipule que les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union « *en veillant au respect du principe de subsidiarité conformément aux procédures prévues par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité* ».

#### **1. L'affirmation européenne du principe de subsidiarité**

##### ***a) L'insertion du principe dans les traités***

Le respect du principe de subsidiarité matérialise l'attente de « valeur ajoutée » exprimée par nombre de citoyens européens à l'égard de l'Union européenne. Celle-ci doit agir dans les domaines où son intervention apportera un supplément d'efficacité et de solidarité. Elle puise précisément sa légitimité dans cette action. Du respect du principe de subsidiarité dépend ainsi la capacité des institutions européennes à convaincre de la nécessité de leur action.

La présence de ce principe dans la construction européenne n'est pas récente. Pendant longtemps, il a implicitement régi l'exercice de certaines compétences fixées dans les traités. Ainsi, l'article 116 du traité de Rome, qui sera abrogé par le traité de Maastricht <sup>(1)</sup>, prévoyait que « *pour toutes les questions qui revêtent un intérêt particulier pour le marché commun, les États membres ne mènent plus, à partir de la fin de la période de transition, qu'une action commune dans le cadre des organisations internationales de caractère économique* ».

De la même logique pourrait être rapproché l'article 94 du traité instituant la Communauté européenne qui habilite le Conseil à prendre des directives visant au rapprochement des législations nationales afin d'éviter que ces dernières ne portent atteinte au fonctionnement du marché commun. Enfin, procède du même raisonnement la « clause de flexibilité » qui permet au Conseil, sur le fondement de l'article 308 du traité précité, de prendre des dispositions si une action communautaire apparaît nécessaire, sans que le traité ait prévu les pouvoirs d'action nécessaires, pour réaliser l'un des objets de la Communauté.

---

(1) Article G 31) du traité sur l'Union européenne.

Le principe a été affirmé explicitement, pour la première fois, par l'Acte unique européen, signé les 17 et 28 février 1986 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1987, mais dans le seul domaine de l'environnement <sup>(1)</sup>, avant d'être consacré par le traité de Maastricht. L'article 5 du traité instituant la Communauté européenne, inséré par ce dernier, stipule ainsi que « *dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire* ». L'article 2 du traité sur l'Union européenne prévoit, pour sa part, que « *les objectifs de l'Union sont atteints conformément aux dispositions du présent traité, dans les conditions et selon les rythmes qui y sont prévus, dans le respect du principe de subsidiarité tel qu'il est défini à l'article 5 du traité instituant la Communauté européenne* ».

Il serait illusoire de confier le contrôle du respect du principe de subsidiarité dans les domaines de compétences partagées aux seules institutions de l'Union européenne. Comme le souligne un observateur, « *les acteurs du jeu législatif communautaire n'ont pas intérêt à jouer le jeu du respect du principe de subsidiarité* » <sup>(2)</sup>, dans la mesure où ce dernier peut être interprété comme un moyen destiné à amoindrir leurs compétences et où l'on admet la propension centripète de tout pouvoir, en particulier lorsque celui-ci est relativement nouveau. C'est pourquoi le protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne annexé au traité d'Amsterdam prévoit que la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des Parlements de l'Union européenne (COSAC) peut adresser aux institutions des contributions portant notamment sur l'application du principe de subsidiarité, sans que ces contributions aient toutefois de portée contraignante <sup>(3)</sup>. Les rapports de la COSAC sur les différentes expériences de contrôle de la subsidiarité menées par ses membres ont, par ailleurs, montré combien était nécessaire un rapprochement entre parlements nationaux pour donner plein effet à ce contrôle <sup>(4)</sup>.

Prenant acte de la nécessité d'aller plus loin, l'article 5, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, dans sa rédaction issue du traité de Lisbonne, stipule ainsi qu'« *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 ma-*

---

(1) Article 130 R, paragraphe 4, du traité instituant la Communauté économique européenne : « La Communauté agit en matière d'environnement dans la mesure où les objectifs visés au paragraphe 1 peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des États membres pris isolément. Sans préjudice de certaines mesures ayant un caractère communautaire, les États membres assurent le financement et l'exécution des autres mesures » (ce paragraphe sera modifié par le traité de Maastricht).

(2) M. Jean-Luc Sauron, « La mise en œuvre retardée du principe de subsidiarité », Revue du marché commun, 1998, n° 423, page 650.

(3) Protocole (n° 9) sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, point 6.

(4) Voir, par exemple, COSAC, Septième rapport bi-annuel : évolution des procédures et pratiques de l'Union européenne relatives au contrôle parlementaire présenté à Berlin, 13-15 mai 2007, Bruxelles, mai 2007, page 7.

*nière 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 » et que « 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 »<sup>(1)</sup>.*

En outre, dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice défini par le titre V de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il est expressément prévu, par l'article 69 du même traité, que « *les parlements nationaux veillent, à l'égard des propositions et initiatives législatives présentées dans le cadre des chapitres 4 et 5<sup>(2)</sup>, au respect du principe de subsidiarité, conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité* ».

Enfin, l'article 352 dudit traité prévoit que la Commission, dans le cadre de cette même procédure de contrôle du principe de subsidiarité, doit attirer l'attention des parlements nationaux lorsqu'elle souhaite mettre en œuvre la clause dite « de flexibilité » qui lui permet de faire des propositions au Conseil « *si une action de l'Union paraît nécessaire, dans le cadre des politiques définies par les traités, pour atteindre l'un des objectifs visés par les traités, sans que ceux-ci n'aient prévus les pouvoirs d'action requis à cet effet* »<sup>(3)</sup>.

Si ce contrôle de subsidiarité par les parlements nationaux était prévu dans le « traité constitutionnel », il se trouve conforté par l'expérience de dialogue avec les parlements nationaux initiée par la Commission sur la subsidiarité et la proportionnalité et menée depuis l'automne 2006, mais surtout par les avancées du traité de Lisbonne qui renforcent les effets juridiques de l'intervention des parlements nationaux *a priori* tout en maintenant la possibilité qui leur était offerte par le « traité constitutionnel » de saisir la Cour de justice des atteintes à la subsidiarité.

Pour répondre à cet impératif, le présent projet de loi constitutionnelle propose de reprendre, dans un article 88-6 nouveau, la rédaction de l'article 88-5 adoptée, selon les termes proposés par la commission des Lois de l'Assemblée nationale, dans l'article 3 de la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005. Mais, en conséquence des modifications introduites par le traité de Lisbonne, cette rédaction aura une portée juridique plus forte que celle découlant des dispositions de 2005, au profit d'un renforcement des droits du Parlement français.

---

(1) *On peut rappeler que l'article 5 du traité instituant la Communauté européenne dispose aujourd'hui, dans son deuxième alinéa que « dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire ».*

(2) *Coopération judiciaire en matière pénale et coopération policière.*

(3) *Article qui succède à l'article 308 du traité instituant la Communauté européenne en vigueur, dont le champ est toutefois limité au fonctionnement du marché commun et qui ne prévoit aucune procédure d'information des parlements nationaux.*

***b) L'expérience de dialogue avec la Commission sur la subsidiarité et la proportionnalité***

À l'occasion des rencontres interparlementaires sur « le futur de l'Europe », qui se sont tenues les 8 et 9 mai 2006 à Bruxelles, le président de la Commission européenne lançait l'idée d'ouvrir un dialogue direct avec les parlements nationaux sur le double fondement des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Peu de temps après, le Conseil européen de Bruxelles des 15 et 16 juin 2006 a repris cette idée dans ses conclusions : « *le Conseil européen fait observer l'interdépendance qui existe entre les processus législatifs européen et nationaux. Il se félicite donc de l'engagement qu'a pris la Commission de rendre toutes ses nouvelles propositions et ses documents de consultation directement accessibles aux parlements nationaux, et d'inviter ceux-ci à lui faire part de leurs réactions afin d'améliorer le processus d'élaboration des politiques. La Commission est invitée à examiner avec toute l'attention requise les observations formulées par les parlements nationaux, eu égard en particulier aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les parlements nationaux sont encouragés à renforcer leur coopération dans le cadre de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) lors du contrôle de l'application du principe de subsidiarité.* » <sup>(1)</sup>

Sur la base de cet engagement, à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2006, un dialogue informel s'est noué entre la Commission et les parlements nationaux. Sans effet juridique et portant à la fois sur la subsidiarité et la proportionnalité, ce dispositif ne constitue en rien l'application de dispositions d'un « traité constitutionnel » qui ne sera pas ratifié – texte qui, comme le traité de Lisbonne aujourd'hui, ne prévoyait d'ailleurs des procédures qu'en matière de subsidiarité –, non plus que l'application anticipée des dispositions du traité de Lisbonne, non encore ratifié.

Il témoigne néanmoins de la nécessité de donner chair à des principes qui, jusqu'alors, ne trouvaient place que dans les discours. Cette procédure a ouvert des voies intéressantes, comme l'a montré récemment un rapport de la délégation parlementaire du Sénat pour l'Union européenne <sup>(2)</sup> et comme l'a souligné notre collègue Pierre Lequiller, président de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, à l'occasion du débat sur le Conseil européen de Lisbonne, le 11 décembre dernier : « *Je veux (...) insister sur le succès rencontré par le contrôle informel mis en place depuis 2006. La délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne s'est ainsi exprimée sur la subsidiarité, sur le droit matrimonial, sur la directive postale ; elle le fera bientôt sur le " paquet " relatif à la lutte contre le terrorisme. Nous exercerons ce contrôle de subsidiarité, non pas de manière tatillonne, mais positivement, pour garantir que l'Europe apporte une réelle plus-value.* » <sup>(3)</sup>

---

(1) Conseil européen de Bruxelles des 14 et 16 juin 2006, Conclusions de la présidence, point 37, 17 juillet 2006.

(2) M. Hubert Haenel, Rapport d'information au nom de la délégation parlementaire pour l'Union européenne sur le dialogue avec la Commission européenne sur la subsidiarité, Sénat, Session ordinaire de 2007-2008, n° 88, 21 novembre 2007.

(3) Journal officiel, Débats Assemblée nationale, deuxième séance du mardi 11 décembre 2007, page 5189.

Ce nouveau dialogue devra, cependant, être articulé avec la mise en place d'un contrôle formel de subsidiarité tel que prévu par le traité de Lisbonne et organisé par le présent projet de loi constitutionnelle.

## **2. La mise en place d'un contrôle formel de subsidiarité par le traité de Lisbonne**

### *a) Une meilleure reconnaissance du rôle des parlements nationaux*

La meilleure reconnaissance du rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne fait indéniablement partie des avancées du traité de Lisbonne. Un article spécifique, l'article 12 du traité sur l'Union européenne, leur sera désormais consacré, rassemblant des dispositions auparavant dispersées dans le « traité constitutionnel ». Ces stipulations sont déclinées dans les deux protocoles respectivement consacrés au rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne et à l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Conformément à ce principe, trois nouvelles formes d'intervention des parlements nationaux sont organisées.

En premier lieu, le traité de Lisbonne prévoit l'intervention des parlements nationaux dans les procédures de révision simplifiées, comme le « traité constitutionnel », mais aussi dans le cas où le Conseil déciderait de recourir à la « clause passerelle » en matière de coopération judiciaire dans le domaine du droit de la famille. C'est l'objet du nouvel article 88-7 de la Constitution introduit par le présent article <sup>(1)</sup>.

En deuxième lieu, plusieurs stipulations du traité de Lisbonne permettent d'associer les parlements nationaux à la mise en place de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Ils seront informés de la teneur et des résultats de l'évaluation de la mise en œuvre, par les autorités des États membres, des politiques de l'Union en matière d'espace de liberté, de sécurité et de justice. Ils seront également tenus informés des travaux du comité permanent chargé de favoriser la coordination entre les autorités des États membres en matière de sécurité intérieure. Ils seront, enfin, associés à l'évaluation des activités d'Eurojust et au contrôle des activités d'Europol.

En troisième lieu, les parlements nationaux participent au contrôle de subsidiarité. Le dispositif créé prévoit trois étapes : deux se déroulent avant l'adoption de l'acte législatif (cf. *b) infra*), la troisième après son adoption.

Ainsi, dans un cadre proche, le « traité constitutionnel » avait permis aux parlements nationaux d'émettre *a priori* un avis motivé sur les projets d'actes législatifs au regard du principe de subsidiarité. Il les avait autorisés à saisir *a posteriori* la Cour de justice. Cette double procédure avait justifié une partie de la révision constitutionnelle qui avait, dans ce but, introduit un nouvel article 88-5.

---

(1) Voir commentaires sous cet article, page 93.

Dès lors que le traité de Lisbonne enrichit et complète la procédure d'avis motivé en lui donnant une force juridique plus grande, une adaptation de la révision du 1<sup>er</sup> mars 2005 s'impose *a fortiori*.

**b) L'organisation d'un contrôle a priori aux effets juridiques renforcés**

Dans un premier temps, le présent article propose, dans le premier alinéa de l'article 88-6 nouveau, de donner la possibilité à l'Assemblée nationale et au Sénat d'émettre un avis motivé sur la subsidiarité des projets d'actes législatifs européens qui lui seront systématiquement transmis sur le fondement de l'article 12 du traité sur l'Union européenne tel que modifié par le traité de Lisbonne, qui prévoit que les parlements nationaux sont « *informés par les institutions de l'Union et en recevant notification des projets d'actes législatifs européens conformément au protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne* ».

De manière quelque peu redondante, l'article 5, paragraphe 3, second alinéa, du traité sur l'Union européenne, dispose que « *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* », tandis que l'article 12 du même traité précise que « *les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union (...) en veillant au respect du principe de subsidiarité conformément aux procédures prévues par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité* ».

Comme on l'a vu, la définition des actes législatifs européens est formelle. En application de l'article 289, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, « *les actes juridiques adoptés par procédure législative constituent des actes législatifs* ». Or, le même article, dans ses paragraphes 1 et 2, soumet à cette procédure les règlements, les directives et les décisions soit adoptés conjointement par le Parlement européen et le Conseil (procédure législative ordinaire), soit adoptés par le premier ou par le second avec la participation de l'un ou de l'autre (procédure législative spéciale). En conséquence, sont des actes législatifs au sens des traités les règlements, les directives et les décisions adoptés par le Parlement européen et par le Conseil.

La mise en œuvre de ce contrôle de subsidiarité *a priori* peut suivre deux étapes.

D'abord, dans un délai de huit semaines à compter de la transmission d'un projet d'acte législatif – délai plus satisfaisant que celui de six semaines qui avait été retenu dans le « traité constitutionnel »<sup>(1)</sup> –, toute chambre d'un parlement national pourra adresser aux institutions de l'Union européenne un « avis motivé » exposant les raisons pour lesquelles elle estime que ce texte ne respecte pas le

---

(1) Voir page 48.

principe de subsidiarité. Il appartiendra à chaque parlement national ou à chaque chambre d'un parlement national de consulter, le cas échéant, les assemblées régionales possédant des pouvoirs législatifs, ce qui est le cas, par exemple, en France, du congrès de la Nouvelle-Calédonie et de l'assemblée de la Polynésie française. Les institutions de l'Union devront tenir compte de ces avis.

Lorsqu'un tiers des parlements nationaux ont adressé un avis motivé, le projet doit être réexaminé. Ce seuil est abaissé à un quart des parlements lorsque sont examinés des textes relatifs à la coopération policière et à la coopération judiciaire en matière pénale. Pour l'application de cette règle, chaque parlement national dispose de deux voix. Ainsi, dans un système bicaméral comme le système français, chaque chambre dispose d'une voix.

**STRUCTURE DES PARLEMENTS NATIONAUX  
DANS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE**

| État monocaméral (*) | État bicaméral     |
|----------------------|--------------------|
| Bulgarie             | Allemagne          |
| Chypre               | Autriche           |
| Danemark             | Belgique           |
| Estonie              | Espagne            |
| Finlande             | France             |
| Grèce                | Irlande            |
| Hongrie              | Italie             |
| Lettonie             | Pays-Bas           |
| Lituanie             | Pologne            |
| Luxembourg           | Roumanie           |
| Malte                | Royaume-Uni        |
| Portugal             | Slovénie           |
| Slovaquie            | République tchèque |
| Suède                |                    |

(\*) La Croatie, pays candidat, est un État monocaméral.

Ensuite, si un projet d'acte législatif est contesté à la majorité simple des voix attribuées aux parlements nationaux et si la Commission décide de le maintenir, le Conseil et le Parlement européen doivent se prononcer sur la compatibilité de ce projet avec le principe de subsidiarité. Si le Conseil, à la majorité de 55 % de ses membres, ou le Parlement, à la majorité simple, donne une réponse négative, le projet est écarté.

La pertinence des remarques formulées par le Président Pascal Clément, dans son rapport sur le projet de loi constitutionnelle de 2005, reste d'actualité <sup>(1)</sup> :

— le nombre de projets d'actes législatifs susceptibles de donner lieu à un avis motivé ne rend pas mince le risque d'encombrement de l'ordre du jour si le choix d'un examen systématique en séance publique était retenu ;

---

(1) M. Pascal Clément, op. cit., pages 66 et 67.

— l'examen de ces projets, compte tenu de la brièveté du délai, même s'il a été allongé, et du décalage qui peut exister entre le rythme des sessions parlementaires nationales et celui des institutions de l'Union, doit pouvoir être organisé également hors des sessions – ce que prévoit expressément le présent projet de loi constitutionnelle ;

— l'instruction du dossier et de la discussion nécessitera de déterminer le rôle respectif de la délégation pour l'Union européenne, des commissions permanentes, voire de la Conférence des Présidents.

La procédure envisagée par le présent article est la même que celle qui avait été adoptée en mars 2005. Chaque assemblée pourra adopter une résolution, le cas échéant hors des sessions. Si cette question est réglée, il conviendra d'en prévoir les modalités d'initiative et de discussion ce qui nécessitera, le moment venu, lorsque la ratification du « traité modificatif » sera acquise, une réforme des règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat. Cette réforme est expressément prévue par la révision et ne pourra intervenir que lorsque celle-ci sera entrée en vigueur.

À la différence des résolutions prises sur le fondement de l'article 88-4 <sup>(1)</sup> de la Constitution, les résolutions prises sur le fondement du futur article 88-6 seront limitées dans leur objet aux projets d'actes législatifs et dans leur contenu à la question de la subsidiarité. À la différence également des premières, leur adoption sera enfermée dans un délai précis, leur portée juridique sera réelle, puisque les avis motivés dont elles seront le support sont susceptibles de bloquer le processus d'adoption d'une décision, dès lors qu'un nombre minimal de parlements nationaux suivra la même voie – ce qui pourrait les inciter à se concerter <sup>(2)</sup>. S'ajoute enfin une différence de destinataire, les résolutions de l'article 88-4 étant adressées au Gouvernement français, celles de l'article 88-6 le seront à l'attention des institutions européennes.

La modification des règlements des assemblées, qui ne sera pas nécessairement identique dans une chambre et dans l'autre, devra déterminer quels seront les signataires de telles propositions de résolutions, quelle sera l'instance ou les instances chargées de les instruire, si leur adoption par une commission permanente ou par la délégation pour l'Union européenne est suffisante ou si elles exigeront d'être adoptées en séance plénière lorsque le Parlement se trouvera en session.

---

(1) Voir commentaires sous l'article 88-4 tel que modifié par le présent article, page 78.

(2) Dans cette perspective, il faut se réjouir de l'allongement des délais acquis dans le traité de Lisbonne.

### **c) L'organisation d'un contrôle juridictionnel a posteriori**

Dans un second temps, le présent article organise, dans le deuxième alinéa de l'article 88-6 nouveau, la possibilité pour chaque assemblée de saisir, *via* le Gouvernement, la Cour de justice de l'Union européenne, qui, en application du traité de Lisbonne, est appelée à remplacer, dans des attributions élargies et une composition modifiée, la Cour de justice des Communautés européennes <sup>(1)</sup>.

La procédure de saisine de la Cour de justice organisée par le « traité constitutionnel » n'a pas été modifiée par le traité de Lisbonne. L'article 8 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité prévoit ainsi que « *la Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour se prononcer sur les recours pour violation, par un acte législatif, du principe de subsidiarité formés, conformément aux modalités prévues à l'article 263 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, par un État membre ou transmis par celui-ci conformément à son ordre juridique au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci* ».

En conséquence du renvoi à l'article 263 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatif au contrôle de légalité, le recours prévu à l'article 88-6, deuxième alinéa, devra être formé dans un délai de deux mois à compter, suivant le cas, de la publication de l'acte. Le recours serait toujours formellement présenté par le Gouvernement d'un État membre, mais le protocole relatif aux parlements nationaux ouvre la possibilité qu'il soit simplement « transmis » par ce Gouvernement, l'auteur véritable du recours étant le parlement national ou une chambre de celui-ci <sup>(2)</sup>. À l'occasion du débat sur la révision de mars 2005, le garde des Sceaux, M. Dominique Perben, avait précisé que le Gouvernement ne pourrait ni « *s'y opposer ni être contraint de s'y associer* » <sup>(3)</sup>.

Non seulement le traité de Lisbonne ouvrira un droit de recours nouveau aux parlements nationaux, mais ce droit de recours s'étendra à un champ plus large que celui auquel est astreint la Cour de justice en matière de contrôle de subsidiarité. En effet, dans l'état du droit, le principe de subsidiarité s'impose aux institutions européennes dans l'exercice de leur pouvoir de décision tant dans le cadre du premier pilier, en vertu de l'article 5 du traité instituant la Communauté européenne, que dans les domaines relevant des deuxième et troisième piliers, en application de l'article 2 du traité sur l'Union européenne.

En revanche, dans le cadre du traité sur l'Union européenne, l'intervention du juge communautaire est limitée par les dispositions de l'article 46, qui énumère de façon limitative les stipulations du traité auxquelles s'applique la compétence de la Cour de justice. Cet article ne faisant pas référence à l'article qui fonde le respect du principe de subsidiarité dans le cadre des deuxième et troisième piliers, la violation du principe de subsidiarité ne peut être en principe évoquée à l'appui d'un recours juridictionnel dans ces domaines.

---

(1) Article 19 du traité sur l'Union européenne modifié et articles 251 à 281 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

(2) Article 8 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

(3) Journal officiel, Débats Assemblée nationale, deuxième séance du mardi 25 janvier 2005, page 304.

La fusion des piliers opérée par le traité de Lisbonne permettra donc d'étendre le champ d'intervention de la Cour de justice et, en conséquence, le champ du droit de recours offert aux parlements nationaux <sup>(1)</sup>.

En outre, si le groupe de travail sur la subsidiarité au sein de la Convention sur l'avenir de l'Europe avait conclu à la nécessité de lier l'exercice du recours à l'existence d'une mise en jeu du mécanisme d'« alerte précoce » et donc à l'adoption préalable d'un avis motivé, les travaux de la Convention ont clairement rompu ce lien, sous peine de risquer de voir se multiplier les procédures d'avis motivé à la seule fin de préserver le droit ultérieur au recours <sup>(2)</sup>. Cette position avait été actée dans le « traité constitutionnel ». Elle a été reprise dans le traité de Lisbonne et permettra donc à la fois de rendre ce droit au recours plus facile à exercer et de tenir compte des modifications éventuelles intervenues au regard du principe de subsidiarité entre le projet d'acte et l'acte devenu définitif.

La décision de porter un recours en violation de la subsidiarité devant la Cour de justice serait adoptée selon la même procédure de résolution que les avis motivés. En conséquence, les interrogations sur les modifications à apporter au règlement de chaque assemblée sont de même nature que celles précédemment évoquées.

#### Article 88-7 (nouveau) de la Constitution

#### **Droit d'opposition parlementaire en matière de révision simplifiée des traités et de coopération judiciaire civile**

Le présent article dans le dernier alinéa du 5<sup>o</sup> insère un nouvel article 88-7 qui, sur le modèle de l'article 88-6 inséré par la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005, prévoit l'intervention du Parlement français dans la procédure de révision simplifiée des traités, qui permet de les modifier sans qu'il soit nécessaire de réunir une Convention ou bien une conférence intergouvernementale.

Mais, novation non négligeable par rapport à la révision du 1<sup>er</sup> mars 2005, il prévoit également d'organiser une telle intervention dans le cas d'une modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne en matière de coopération judiciaire civile, cas que le « traité constitutionnel », contrairement au traité de Lisbonne, n'envisageait pas.

Dans les deux cas, le Parlement français pourra exprimer son droit d'opposition par le biais d'une motion adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat.

---

(1) *Sur la fusion des piliers, voir page 38.*

(2) *Convention européenne, Rapport de synthèse relatif à la session plénière des 3 et 4 octobre 2002, document CONV 331/02, 11 octobre 2002.*

## **1. L'exercice du droit d'opposition des assemblées à la révision simplifiée des traités**

Trois types de révision des dispositions des traités, qui se différencient par leur champ et par leurs modalités, peuvent être distingués : une procédure de révision ordinaire, une procédure de révision simplifiée qui ne s'applique qu'aux politiques internes de l'Union, telles que définies par la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et, enfin, une « clause passerelle » générale qui ouvre la voie à un droit d'opposition des parlements nationaux qui justifie la présente révision constitutionnelle, et qui peut être appliquée dans tous les domaines, sauf en matière militaire.

Selon un mécanisme identique à celui qui figurait dans le « traité constitutionnel », le traité de Lisbonne, pour faciliter le fonctionnement de l'Union européenne et lui permettre de s'adapter à l'éventuel approfondissement de certaines matières qui requerrait une modification des traités, définit une procédure de révision simplifiée générale qui permettra de modifier les dispositions relatives aux compétences internes de l'Union, telles que définies par la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Ainsi, l'article 48 du traité sur l'Union européenne, tel que rédigé par le traité de Lisbonne, comme avant lui les articles III-442 à III-444 du « traité constitutionnel », distingue une procédure de révision ordinaire et une procédure de révision simplifiée.

### *— La procédure de révision ordinaire des traités*

La première procédure, définie aux paragraphes 2 à 5 de l'article 48 du traité sur l'Union européenne, déclenchée à l'initiative d'un État membre, du Parlement européen ou de la Commission, fait intervenir le Conseil qui transmet les projets au Conseil européen et les notifie aux parlements nationaux. 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, le Conseil européen peut adopter à la majorité simple une décision favorable à l'examen des modifications proposées. Dans ce cas, le président du Conseil européen convoque une Convention composée de représentants des parlements nationaux, des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, du Parlement européen et de la Commission sur le modèle de celle qui s'est tenue en amont de la CIG qui a établi le texte du « traité constitutionnel ». La Convention examine les projets de révision et adopte par consensus une recommandation.

Une première simplification de la procédure est possible lorsque le Conseil européen, à la majorité simple et après approbation du Parlement européen, c'est-à-dire après avoir recueilli son avis conforme, décide de ne pas convoquer de Convention lorsque l'ampleur des modifications ne semble pas le justifier. Dans ce dernier cas, le Conseil européen établit le mandat donné à une CIG.

Dans les deux cas, les modifications entrent en vigueur après avoir été ratifiées par tous les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, ce qui requiert généralement l'intervention des parlements nationaux, qui peuvent alors décider au cas par cas des transferts de compétences éventuellement exigées par la modification des traités.

— *La procédure de révision simplifiée des dispositions relatives aux politiques internes de l'Union européenne*

La deuxième catégorie de procédure, qui ne concerne que les dispositions de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relative aux politiques internes, est définie par le paragraphe 6 de l'article 48 précité. Elle permet d'alléger de manière plus significative la procédure de révision des traités.

L'initiative est également portée par tout État membre, le Parlement européen ou la Commission. Elle est portée directement devant le Conseil européen, qui peut alors, à l'unanimité et après simple consultation du Parlement, adopter une décision modifiant tout ou partie des dispositions considérées. 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, et sans que cette décision puisse accroître les compétences attribuées à l'Union dans les traités.

Cette révision simplifiée, comme dans le cadre de la procédure de révision ordinaire, n'entre en vigueur qu'après son approbation par chacun des États membres, ce qui donne là aussi la possibilité à l'autorité qui autorise la ratification d'opérer un contrôle.

— *La « clause passerelle » générale*

Enfin, au-delà des « clauses passerelles » spécifiques rappelées dans l'exposé général <sup>(1)</sup>, le traité de Lisbonne, tout comme le « traité constitutionnel », prévoit la possibilité de réviser, de manière simplifiée là aussi, c'est-à-dire sans qu'il soit besoin de convoquer une Convention ou une CIG, les procédures d'adoption des actes de l'Union. Ainsi, si un domaine ou l'adoption d'un acte requiert l'unanimité, il peut être décidé de le soumettre à la majorité qualifiée. De la même façon, si une décision ou une matière requiert l'application d'une procédure législative spéciale, il peut être décidé de la soumettre à la procédure de codécision, requérant l'accord du Conseil et du Parlement européen.

---

(1) Voir page 46.

Mais la mise en œuvre de cette procédure se heurte à quatre séries de limites :

— en premier lieu, le passage d'une modalité stricte, intergouvernementale, d'adoption à une modalité plus souple, plus intégrée, requiert *a priori* une décision du Conseil prise à l'unanimité ;

— en deuxième lieu, le traité exclut expressément de ce mécanisme de « passerelle », dans son premier volet relatif au passage de l'unanimité à la majorité qualifiée, toutes les décisions « *ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense* » ; dans ce domaine, l'exercice de la « clause passerelle » pour passer à la codécision restera donc impossible ;

— en troisième lieu, le Parlement européen dispose d'un « droit de veto », dès lors que son approbation est exigée pour l'adoption de la décision « passerelle » ;

— en quatrième et dernier lieu, si les mesures envisagées ne requièrent pas une ratification par tous les États membres, elles peuvent cependant faire l'objet, de la part des parlements nationaux, saisis au préalable de cette question, d'une opposition ; il suffit qu'un seul parlement national dise son opposition dans les six mois de la transmission du projet de décision pour que la procédure s'interrompe immédiatement. Si aucun parlement national ne réagit dans le délai imparti, le Conseil européen peut adopter la décision.

C'est cette dernière disposition qui exige, conformément à ce que le Conseil constitutionnel a relevé dans sa décision du 20 décembre 2007, qu'une procédure spécifique soit organisée pour déterminer la position du Parlement français. Celle-ci prendrait la forme d'une motion – qui se distingue de la résolution par les effets juridiques qu'elle peut produire – adoptée en des termes identiques par chacune des deux assemblées. Cette disposition nécessitera de modifier les règlements des assemblées. L'entrée en vigueur des articles en question devra elle aussi être subordonnée à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

Sur le même modèle, un droit d'opposition spécifique accordé aux parlements nationaux est défini dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile.

## **2. L'exercice du droit d'opposition des assemblées à la mise en œuvre de la « clause passerelle » relative à la coopération judiciaire civile**

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne comporte, au sein du titre III relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice qui constitue l'une des politiques et actions internes de l'Union figurant dans la troisième partie, un chapitre 3 consacré à la coopération judiciaire en matière civile composé d'un seul article, l'article 81.

Ce dernier, reprenant peu ou prou la rédaction de l'article III-269 du « traité constitutionnel », prévoit que l'Union développe une coopération judiciaire dans les matières civiles ayant une incidence transfrontière, fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires. Cette coopération peut inclure l'adoption de mesures de rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres.

Dans ce domaine, la règle est la procédure de codécision, impliquant donc le Parlement européen et le Conseil, qu'il s'agisse de prendre des mesures relatives à la reconnaissance mutuelle entre les États membres des décisions judiciaires et extrajudiciaires et à leur exécution ou de mesures relatives à la signification et à la notification transfrontières des actes judiciaires et extrajudiciaires, à la compatibilité des règles applicables dans les États membres en matière de conflit de lois et de compétence, à la coopération en matière d'obtention des preuves, à un accès effectif à la justice ou encore de mesures relatives à l'élimination des obstacles au bon déroulement des procédures civiles, au développement de méthodes alternatives de résolution des litiges ou encore pour fournir un soutien à la formation des magistrats et des personnels de justice.

Mais, à l'instar du « traité constitutionnel », le traité de Lisbonne stipule que, par dérogation avec la procédure de droit commun, les mesures relatives au droit de la famille ayant une incidence transfrontière sont établies par le Conseil, statuant à l'unanimité, après consultation du Parlement européen, ce dernier n'émettant alors qu'un simple avis.

Il organise également la possibilité de mettre en œuvre, dans ce domaine particulier, une « clause passerelle », par laquelle le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter une décision délimitant les aspects du droit de la famille ayant une incidence transfrontière susceptibles de faire l'objet d'actes adoptés, non plus selon la procédure législative spéciale, mais selon la procédure législative ordinaire, impliquant la codécision. Dans ce cas et selon le principe de la « clause passerelle », le Conseil doit statuer à l'unanimité, après consultation du Parlement européen.

Mais, à la différence du « traité constitutionnel », le traité de Lisbonne, et il s'agit là d'une novation non négligeable, prévoit que la proposition de la Commission est transmise aux parlements nationaux aux fins éventuelles d'opposition. Ce droit d'opposition doit être exprimé dans les six mois de la transmission de la proposition. Il suffira qu'un parlement national, qu'il soit monocaméral ou bicaméral – dans ce dernier cas, les deux chambres devront exprimer une position commune –, exprime son opposition pour interrompre la procédure. Néanmoins, le silence gardé pendant six mois vaudra acceptation.

Pour permettre au Parlement français de s'exprimer dans ce cadre, le présent article prévoit expressément la possibilité, comme dans le cas de la procédure de révision simplifiée, pour l'Assemblée nationale et le Sénat d'adopter une motion en termes identiques.

Ce nouveau droit accordé au Parlement français n'est pas anodin dès lors que le Gouvernement, dans le cadre de la prochaine présidence française de l'Union européenne, a émis le souhait de promouvoir de manière significative une négociation importante dans le domaine du droit de la famille. Un premier axe pourrait permettre de favoriser la mise en place d'un cadre juridique relatif aux tutelles transfrontalières dans le mouvement engagé par la signature de la convention de La Haye conclue le 13 janvier 2000 sur la protection internationale des adultes<sup>(1)</sup>. Un second axe pourrait consister à promouvoir l'adoption de l'instrument susceptible d'être proposé par la Commission sur les successions transfrontalières.

La Commission a *adopté* l'article 2 sans modification.

### *Article 3*

(art. 3 et 4 de la loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1<sup>er</sup> mars 2005 modifiant le titre XV de la Constitution)

#### **Suppression de dispositions inutiles**

Cet article procède à une double modification du texte même de la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005.

D'une part, le traité établissant une Constitution pour l'Europe, signé à Rome le 29 octobre 2004, n'ayant pas été ratifié, le traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 ayant vocation à le remplacer, l'article 3 de la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005 qui prévoyait une nouvelle rédaction du titre XV de la Constitution subordonnée à l'entrée en vigueur du premier, est devenu caduc avant même de produire ses effets. En conséquence, le 1<sup>o</sup> du présent article procède à son abrogation.

D'autre part, l'article 4 de la loi constitutionnelle précitée, qui définit les modalités d'application de l'article 88-5 en en limitant la portée à toutes les adhésions qui n'ont pas donné lieu à la convocation d'une conférence intergouvernementale avant le 1<sup>er</sup> juillet 2004<sup>(2)</sup>, comporte une mention du « traité constitutionnel ». En effet, en application de l'article 3 de la loi constitutionnelle, l'article 88-7, qui se serait substitué à l'article 88-5, supprime à l'instar de ce qui

---

(1) *Convention signée dans le cadre de la Conférence de La Haye de droit international privé et déjà ratifiée par l'Allemagne et le Royaume-Uni. Pour entrer en vigueur, cette convention doit être ratifiée, acceptée ou approuvée par au moins trois États contractants.*

(2) *Ainsi, cette disposition ne s'appliquerait pas en cas d'adhésion de la Croatie, dont la candidature en date du 21 février 2003 a été acceptée par le Conseil européen des 17 et 18 juin 2004, qui avait décidé de convoquer une conférence intergouvernementale bilatérale au début de l'année 2005. En revanche, elle s'appliquerait dans le cas d'un traité d'adhésion de la Turquie. Si celle-ci a présenté sa candidature le 14 avril 1987, la décision d'organiser une conférence intergouvernementale n'a cependant été prise par le Conseil européen que les 16 et 17 décembre 2004, soit après le 1<sup>er</sup> juillet 2004. L'article 88-5 serait ainsi applicable à toute nouvelle candidature, par exemple à celle de la Norvège qui a déjà renoncé deux fois à adhérer à l'Union européenne.*

est prévu au 4° de l'article 2 du présent projet de loi constitutionnelle toute référence aux Communautés européennes. L'article 4 prévoit donc expressément ce changement de rédaction et cette substitution dans sa définition des modalités d'application de l'article 88-5. La caducité du « traité constitutionnel » rend inutile la mention de ces modifications. Le 2° du présent article supprime donc toute référence au « traité constitutionnel » et à l'article 88-7 abrogé par le 1°.

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du projet de loi constitutionnelle.

\*  
\* \*

*Elle a adopté, sans modification, l'ensemble du projet de loi constitutionnelle.*

\*  
\* \*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter sans modification le projet de loi constitutionnelle modifiant le titre XV de la Constitution (n° 561).*



## TABLEAU COMPARATIF

| Texte en vigueur   | Texte du projet de loi constitutionnelle   | Propositions de la Commission          |
|--|--|--|
| <p>—</p> <p><b>Constitution du 4 octobre 1958</b></p>  | <p>—</p> <p>Article 1<sup>er</sup></p>   | <p>—</p> <p>Article 1<sup>er</sup></p> |
| <p><i>Art. 88-1.</i> — La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences.</p> | <p>Le second alinéa de l'article 88-1 de la Constitution est remplacé par les dispositions suivantes :</p>   | <p><i>(Sans modification)</i></p>      |
| <p>Elle peut participer à l'Union européenne dans les conditions prévues par le traité établissant une Constitution pour l'Europe signé le 29 octobre 2004.</p>  | <p>« Elle peut participer à l'Union européenne dans les conditions prévues par le traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007. »</p>   |  |
|  | <p>Article 2</p>   | <p>Article 2</p>                       |
|  | <p>À compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007, le titre XV de la Constitution est ainsi modifié :</p>   | <p><i>(Sans modification)</i></p>      |
| <p>Titre XV</p>  |  |  |
| <p>Des communautés européennes et de l'Union européenne</p>  | <p>1° Il est intitulé : « De l'Union européenne » ;</p>  |  |
|  | <p>2° Les articles 88-1 et 88-2 sont remplacés par les dispositions suivantes :</p>  |  |
| <p><i>Art. 88-1.</i> — Cf. supra art. 1<sup>er</sup> du projet de loi constitutionnelle.</p>   | <p>« <i>Art. 88-1.</i> — La République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.</p> |  |
| <p><i>Art. 88-2.</i> — Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, la France consent aux transferts de</p>  |  |  |

| Texte en vigueur   | Texte du projet de loi constitutionnelle  | Propositions de la Commission |
|--|---|-------------------------------|
| <p>compétences nécessaires à l'établissement de l'union économique et monétaire européenne.</p>  |   |                               |
| <p>Sous la même réserve et selon les modalités prévues par le Traité instituant la Communauté européenne, dans sa rédaction résultant du traité signé le 2 octobre 1997, peuvent être consentis les transferts de compétences nécessaires à la détermination des règles relatives à la libre circulation des personnes et aux domaines qui lui sont liés.</p>  |   |                               |
| <p>La loi fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen en application des actes pris sur le fondement du Traité sur l'Union européenne.</p>  | <p>« Art. 88-2. — La loi fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen en application des actes pris par les institutions de l'Union européenne. » ;</p>   |                               |
| <p>Art. 88-4. — Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative. Il peut également leur soumettre les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.</p> | <p>3° Au premier alinéa de l'article 88-4, les mots : « les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative » sont remplacés par les mots : « les projets d'actes législatifs européens ainsi que les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne comportant des dispositions qui sont du domaine de la loi » ;</p> |                               |
| <p>Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions peuvent être votées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets, propositions ou documents mentionnés à l'alinéa précédent.</p>  |   |                               |
| <p>Art. 88-5. — Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne et aux Communautés européennes est soumis au référendum par le Président de la République.</p>   | <p>4° À l'article 88-5, les mots : « et aux Communautés européennes » sont supprimés ;</p>  |                               |
|  | <p>5° Après l'article 88-5, sont ajoutés deux articles 88-6 et 88-7 ainsi rédigés :</p>   |                               |
|  | <p>« Art. 88-6. — L'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. L'avis est adressé par le président de l'assemblée concernée aux présidents du Parlement</p>   |                               |

| Texte en vigueur   | Texte du projet de loi constitutionnelle  | Propositions de la Commission                   |
|--|---|---|
| <p><b>Loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1<sup>er</sup> mars 2005 modifiant le titre XV de la Constitution</b></p>   | <p>européen, du Conseil et de la Commission européenne. Le Gouvernement en est informé.</p>   |   |
| <p><i>Art. 3.</i> — À compter de l'entrée en vigueur du traité établissant une Constitution pour l'Europe, le titre XV de la Constitution est ainsi rédigé :</p>   | <p>« Chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement.</p>   |   |
| <p>« Titre XV<br/>« De l'union européenne</p>  | <p>« À ces fins, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon des modalités d'initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée.</p>   |   |
| <p>« <i>Art. 88-1.</i> — Dans les conditions fixées par le traité établissant une Constitution pour l'Europe signé le 29 octobre 2004, la République française participe à l'Union européenne, constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences.</p> | <p>« <i>Art. 88-7.</i> — Par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, le Parlement peut s'opposer à une modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne dans les cas prévus, au titre de la révision simplifiée des traités ou de la coopération judiciaire civile, par le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007. »</p> |   |
|  | <p>Article 3</p>  | <p>Article 3<br/><i>(Sans modification)</i></p> |
|  | <p>La loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1<sup>er</sup> mars 2005 modifiant le titre XV de la Constitution est ainsi modifiée :</p>   |   |
|  | <p>1° L'article 3 est abrogé ;</p>  |   |

**Texte en vigueur**

—  
« Art. 88-2. — La loi fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen en application des actes pris par les institutions de l'Union européenne.

« Art. 88-3. — Le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article.

« Art. 88-4. — Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens ainsi que les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne comportant des dispositions qui sont du domaine de la loi. Il peut également leur soumettre les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution européenne.

« Selon les modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions peuvent être votées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets, propositions ou documents mentionnés à l'alinéa précédent.

« Art. 88-5. — L'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. L'avis est adressé par le président de l'assemblée concernée aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission de l'Union européenne. Le Gouvernement en est informé.

« Chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement.

**Texte du projet de loi constitutionnelle**

**Propositions de la Commission**

**Texte en vigueur**

—  
« À ces fins, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon des modalités d'initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée

« *Art. 88-6.* — Par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, le Parlement peut s'opposer à une modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne selon la procédure de révision simplifiée du traité établissant une Constitution pour l'Europe.

« *Art. 88-7.* — Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne est soumis au référendum par le Président de la République. »

*Art. 4.* — L'article 88-5, dans sa rédaction en vigueur jusqu'à l'entrée en vigueur du traité établissant une Constitution pour l'Europe, et l'article 88-7 de la Constitution ne sont pas applicables aux adhésions faisant suite à une conférence intergouvernementale dont la convocation a été décidée par le Conseil européen avant le 1<sup>er</sup> juillet 2004.

**Texte du projet de loi constitutionnelle**

—

**Propositions de la Commission**

—

2° À l'article 4, les mots : « , dans sa rédaction en vigueur jusqu'à l'entrée en vigueur du traité établissant une Constitution pour l'Europe, et l'article 88-7 » sont supprimés et les mots : « ne sont pas applicables » sont remplacés par les mots : « n'est pas applicable ».



## ANNEXES

|  |            |
|--|------------|
| <b>ANNEXE 1 : DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 2007-560 DC<br/>DU 20 DÉCEMBRE 2007 .....</b>   | <b>109</b> |
| <b>ANNEXE 2 : DISPOSITIONS COMPARÉES DU TRAITÉ DE LISBONNE<br/>ET DU « TRAITÉ CONSTITUTIONNEL » APPELANT UNE RÉVISION DE LA<br/>CONSTITUTION .....</b> | <b>117</b> |
| <b>ANNEXE 3 : LISTE DES COMPÉTENCES DE L'UNION EUROPÉENNE<br/>PASSANT À LA MAJORITÉ QUALIFIÉE AVEC LE TRAITÉ DE LISBONNE .....</b>                     | <b>133</b> |
| <b>ANNEXE 4 : LISTE DES COMPÉTENCES DE L'UNION EUROPÉENNE<br/>PASSANT À LA CODÉCISION AVEC LE TRAITÉ DE LISBONNE .....</b>                             | <b>135</b> |
| <b>ANNEXE 5 : EXTRAITS DES TRAITÉS MODIFIÉS PAR LE TRAITÉ DE LISBONNE.</b>   | <b>139</b> |



## ANNEXE 1

### **DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 2007-560 DC DU 20 DÉCEMBRE 2007, TRAITÉ MODIFIANT LE TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE ET LE TRAITÉ INSTITUANT LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE**

Le Conseil constitutionnel a été saisi par le Président de la République le 13 décembre 2007, en application de l'article 54 de la Constitution, de la question de savoir si l'autorisation de ratifier le traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le même jour, doit être précédée d'une révision de la Constitution ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution du 4 octobre 1958, notamment son article 88-1 en son premier alinéa ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le traité instituant la Communauté européenne ;

Vu le traité sur l'Union européenne ;

Vu les autres engagements souscrits par la France et relatifs aux Communautés européennes et à l'Union européenne ;

Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 relative au « traité établissant une Constitution pour l'Europe » ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que le traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté a été signé le 13 décembre 2007 à Lisbonne par les plénipotentiaires des vingt-sept États membres de l'Union européenne ; qu'il est demandé au Conseil constitutionnel d'apprécier si ce traité comporte une clause contraire à la Constitution ;

2. Considérant que l'article 1<sup>er</sup> de cet engagement international modifie le traité sur l'Union européenne ; qu'en vertu du 2) de cet article 1<sup>er</sup>, l'Union se substitue et succède à la Communauté européenne ; que le 8) de l'article 1<sup>er</sup> confère à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007, la même valeur juridique que les traités ; que son article 2 modifie le traité instituant la Communauté européenne ; qu'en application du 1) de cet article 2, l'intitulé de ce traité devient : « Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne » ; que son article 3 prévoit que cet engagement est conclu pour une durée illimitée ; que son article 4 est relatif aux deux protocoles qui lui sont annexés ; que son article 5 a trait à la renumérotation des articles, sections, chapitres, titres et parties du traité sur l'Union européenne et du traité instituant la Communauté européenne ; que son article 6 prévoit qu'il est ratifié par les États conformément à leurs règles constitutionnelles respectives et entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009, à condition que tous les instruments de ratification aient été déposés, ou, à défaut, le premier jour du mois suivant le dépôt de l'instrument de ratification de l'État signataire qui

procède le dernier à cette formalité ; que son article 7, qui dénomme le nouveau traité « traité de Lisbonne », énumère les langues dans lesquelles il fait foi ; qu'enfin, ce traité annexe onze protocoles au traité sur l'Union européenne, au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou au traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique ;

**– Sur les normes de référence :**

3. Considérant que, par le préambule de la Constitution de 1958, le peuple français a proclamé solennellement « son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 » ;

4. Considérant que, dans son article 3, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen énonce que « le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation » ; que l'article 3 de la Constitution de 1958 dispose, dans son premier alinéa, que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum » ;

5. Considérant que le préambule de la Constitution de 1946 proclame, dans son quatorzième alinéa, que la République française se « conforme aux règles du droit public international » et, dans son quinzième alinéa, que « sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix » ;

6. Considérant que, dans son article 53, la Constitution de 1958 consacre, comme le faisait l'article 27 de la Constitution de 1946, l'existence de « traités ou accords relatifs à l'organisation internationale » ; que ces traités ou accords ne peuvent être ratifiés ou approuvés par le Président de la République qu'en vertu d'une loi ;

7. Considérant que les conditions dans lesquelles la République française participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne sont fixées par les dispositions en vigueur du titre XV de la Constitution, hormis celles du second alinéa de l'article 88-1 qui est relatif au traité établissant une Constitution pour l'Europe, lequel n'a pas été ratifié ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 88-1 de la Constitution : « La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences » ; que le constituant a ainsi consacré l'existence d'un ordre juridique communautaire intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international ;

8. Considérant que, tout en confirmant la place de la Constitution au sommet de l'ordre juridique interne, ces dispositions constitutionnelles permettent à la France de participer à la création et au développement d'une organisation européenne permanente, dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision par l'effet de transferts de compétences consentis par les États membres ;

9. Considérant, toutefois, que, lorsque des engagements souscrits à cette fin contiennent une clause contraire à la Constitution, remettent en cause les droits et libertés constitutionnellement garantis ou portent atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, l'autorisation de les ratifier appelle une révision constitutionnelle ;

10. Considérant que c'est au regard de ces principes qu'il revient au Conseil constitutionnel de procéder à l'examen du traité de Lisbonne, ainsi que de ses protocoles et de son annexe ; que sont toutefois soustraites au contrôle de conformité à la Constitution celles des stipulations du traité qui reprennent des engagements antérieurement souscrits par la France ;

**– Sur les droits fondamentaux de l'union :**

11. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes du 1 de l'article 6 du traité sur l'Union européenne résultant du 8) de l'article 1<sup>er</sup> du traité de Lisbonne : « L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités. – Les dispositions de la Charte n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies dans les traités. – Les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte sont interprétés conformément aux dispositions générales du titre VII de la Charte régissant l'interprétation et l'application de celle-ci et en prenant dûment en considération les explications visées dans la Charte, qui indiquent les sources de ces dispositions » ;

12. Considérant que, hormis les changements de numérotation, les stipulations de la Charte, à laquelle est reconnue la même valeur juridique que celle des traités, sont identiques à celles qui ont été examinées par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 19 novembre 2004 susvisée ; que, pour les mêmes motifs que ceux énoncés par cette décision, la Charte n'appelle de révision de la Constitution ni par le contenu de ses articles, ni par ses effets sur les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ;

13. Considérant, en second lieu, qu'aux termes du 2 du même article 6 du traité sur l'Union européenne : « L'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales... » ; que, toutefois, le 8 de l'article 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, résultant du 173) de l'article 2 du traité de Lisbonne, prévoit que la décision portant conclusion de l'accord portant adhésion de l'Union à ladite convention entrera en vigueur après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ; que cette dernière référence renvoie, dans le cas de la France, à l'autorisation législative prévue par l'article 53 de la Constitution ;

**– Sur les compétences et le fonctionnement de l'union :**

14. Considérant qu'en vertu de l'article 88-2 de la Constitution, dans sa rédaction issue des révisions constitutionnelles des 25 juin 1992, 25 janvier 1999 et 25 mars 2003 : « Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, la France consent aux transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'Union économique et monétaire européenne. – Sous la même réserve et selon les modalités prévues par le traité instituant la Communauté européenne, dans sa rédaction résultant du traité signé le 2 octobre 1997, peuvent être consentis les transferts de compétences nécessaires à la détermination des règles relatives à la libre circulation des personnes et aux domaines qui lui sont liés. – La loi fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen en application des actes pris sur le fondement du Traité sur l'Union européenne » ;

15. Considérant qu'appellent une révision constitutionnelle les clauses du traité qui transfèrent à l'Union européenne des compétences affectant les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale dans des domaines ou selon des modalités autres que ceux prévus par les traités mentionnés à l'article 88-2 ;

16. Considérant que le « principe de subsidiarité », énoncé par le paragraphe 3 de l'article 5 du traité sur l'Union européenne, dans sa rédaction issue du 6) de l'article 1<sup>er</sup> du traité de Lisbonne, implique que, dans les domaines ne relevant pas de la compétence exclusive de l'Union, celle-ci n'intervienne que « 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 » ; que, toutefois, la mise en œuvre de ce principe pourrait ne pas suffire à empêcher que les transferts de compétence autorisés par le traité revêtent une ampleur ou interviennent selon des modalités telles que puissent être affectées les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ;

17. Considérant que, conformément à l'article 289 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, résultant du 236) de l'article 2 du traité de Lisbonne, sauf dispositions contraires, les actes législatifs seront adoptés, sur proposition de la seule Commission, conjointement par le Conseil des ministres, statuant à la majorité qualifiée prévue aux articles 16 du traité sur l'Union européenne et 238 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'issus du traité de Lisbonne, et par le Parlement européen, selon la « procédure législative ordinaire » prévue à l'article 294 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tel que résultant du traité de Lisbonne ; que, sauf exception, relèveront désormais de cette procédure toutes les matières de la compétence de l'Union, notamment celles qui intéressent l'« espace de liberté, de sécurité et de justice » faisant l'objet du titre V de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

**En ce qui concerne les transferts de compétence intervenant dans des matières nouvelles :**

18. Considérant qu'appellent une révision de la Constitution les dispositions du traité de Lisbonne qui transfèrent à l'Union européenne, et font relever de la « procédure législative ordinaire », des compétences inhérentes à l'exercice de la souveraineté nationale ; qu'il en est ainsi de l'article 75 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et les activités connexes, de son article 77, dans le domaine du contrôle aux frontières, du *d*) du paragraphe 2 de son article 79, dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains, de son article 81, dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile, et de ses articles 82 et 83, dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale, pour celles des compétences mentionnées auxdits articles qui n'entrent dans les prévisions ni des articles 62 et 65 du traité instituant la Communauté européenne, ni des articles 31 et 34 du traité sur l'Union européenne ;

19. Considérant qu'appelle également une révision de la Constitution, eu égard à la portée que revêt une telle disposition pour l'exercice de la souveraineté nationale, l'article 86 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tel que résultant du traité de Lisbonne, qui, d'une part, prévoit que le Conseil peut, à l'unanimité, instituer un Parquet européen, organe habilité à poursuivre les auteurs d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et à exercer devant les juridictions françaises l'action publique relative à ces infractions et, d'autre part, organise les modalités selon lesquelles, à défaut d'unanimité, une telle création peut néanmoins avoir lieu ;

**En ce qui concerne les modalités nouvelles d'exercice de compétences déjà transférées, applicables dès l'entrée en vigueur du traité :**

20. Considérant qu'appelle une révision de la Constitution toute disposition du traité qui, dans une matière inhérente à l'exercice de la souveraineté nationale mais relevant déjà des compétences de l'Union ou de la Communauté, modifie les règles de décision applicables,

soit en substituant la règle de la majorité qualifiée à celle de l'unanimité au sein du Conseil, privant ainsi la France de tout pouvoir d'opposition, soit en conférant un pouvoir de décision au Parlement européen, lequel n'est pas l'émanation de la souveraineté nationale, soit en privant la France de tout pouvoir propre d'initiative ;

21. Considérant que le 2 de l'article 31 du traité sur l'Union européenne, tel que résultant du traité de Lisbonne, qui reprend l'article III-300 du traité établissant une Constitution pour l'Europe, et les articles 76, 82, 83, 85, 87 à 89, 133 et 329 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui reprennent respectivement les articles III-264, III-270, III-271, III-273, III-275 à III-277, III-191 et III-419 du traité établissant une Constitution pour l'Europe, appellent une révision de la Constitution pour les mêmes motifs que ceux énoncés par la décision du 19 novembre 2004 susvisée ;

22. Considérant qu'appelle également une révision de la Constitution, en tant qu'il confère un pouvoir de décision au Parlement européen, le *v*) du *a*) du 6 de l'article 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui étend le domaine des accords dont le Conseil ne peut approuver la conclusion qu'après l'approbation du Parlement européen ;

**En ce qui concerne le passage à la majorité qualifiée en vertu d'une décision européenne ultérieure :**

23. Considérant qu'appelle une révision de la Constitution toute disposition du traité qui, dans une matière inhérente à l'exercice de la souveraineté nationale, permet, même en subordonnant un tel changement à une décision unanime du Conseil européen ou du Conseil des ministres, de substituer un mode de décision majoritaire à la règle de l'unanimité au sein du Conseil des ministres ; qu'en effet, de telles modifications ne nécessiteront, le moment venu, aucun acte de ratification ou d'approbation nationale de nature à permettre un contrôle de constitutionnalité sur le fondement de l'article 54 ou de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution ;

24. Considérant que le 3 de l'article 31 du traité sur l'Union européenne, tel que résultant du traité de Lisbonne, qui reprend le 3 de l'article III-300 du traité établissant une Constitution pour l'Europe, ainsi que le *d*) du 2 de l'article 82 et le 3<sup>e</sup> alinéa du 1 de l'article 83 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui reprennent respectivement le *d*) du 2 de l'article III-270 et le 3<sup>e</sup> alinéa du 1 de l'article III-271 du traité établissant une Constitution pour l'Europe, appellent une révision de la Constitution pour les mêmes motifs que ceux énoncés par la décision du 19 novembre 2004 susvisée ;

25. Considérant qu'appellent également une révision de la Constitution les dispositions du 3 de l'article 81 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, issues du traité de Lisbonne, qui permettent au Conseil, par une décision prise à l'unanimité et sauf opposition d'un parlement national, de soumettre certains aspects du droit de la famille ayant une incidence transfrontière à la procédure législative ordinaire ;

**En ce qui concerne les procédures de révision simplifiée prévues par les 6 et 7 de l'article 48 du traité sur l'Union européenne, tels que résultant du 56) de l'article premier du traité de Lisbonne :**

26. Considérant, d'une part, que le 6 de l'article 48 du traité sur l'Union européenne, qui institue une procédure de révision simplifiée concernant les politiques et actions internes de l'Union, reprend les dispositions de l'article IV-445 du traité établissant une Constitution pour l'Europe ; que, comme l'énonce la décision du 19 novembre 2004 susvisée, la référence aux règles constitutionnelles des États membres renvoie, dans le cas de la France, à l'autorisation législative prévue par l'article 53 de la Constitution ;

27. Considérant, d'autre part, que le 7 de l'article 48 du traité sur l'Union européenne, qui institue une procédure de révision simplifiée des traités, reprend les dispositions de l'article IV-444 du traité établissant une Constitution pour l'Europe ; que cette disposition appelle une révision de la Constitution pour les mêmes motifs que ceux énoncés par la décision du 19 novembre 2004 susvisée ;

**– Sur les nouvelles prérogatives reconnues aux parlements nationaux dans le cadre de l'Union :**

28. Considérant que le traité soumis au Conseil constitutionnel accroît la participation des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne ; que le 12) de son article 1<sup>er</sup> fait figurer à l'article 12 du traité sur l'Union européenne la liste des prérogatives qui leur sont reconnues à cet effet ; qu'il y a lieu d'apprécier si ces prérogatives peuvent être exercées dans le cadre des dispositions actuelles de la Constitution ;

29. Considérant que le 7 de l'article 48 du traité sur l'Union européenne, dans sa rédaction résultant du 56) de l'article 1<sup>er</sup> du traité de Lisbonne, qui reconnaît au Parlement français le droit de s'opposer à la mise en œuvre d'une procédure de révision simplifiée des traités, reprend les dispositions de l'article IV-444 du traité établissant une Constitution pour l'Europe ; qu'il appelle une révision de la Constitution pour les mêmes motifs que ceux énoncés par la décision du 19 novembre 2004 susvisée ; qu'il en va de même des articles 6, 7 paragraphes 1 et 2, et 8 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, auquel renvoie le traité de Lisbonne, qui reprennent les dispositions figurant aux articles 6 à 8 du protocole n° 2 annexé au traité établissant une Constitution pour l'Europe, tout en allongeant le délai dans lequel le Parlement français pourra, le cas échéant selon des procédures propres à chacune de ses deux chambres, formuler un avis motivé ;

30. Considérant, en outre, que le 3 de l'article 81 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dans sa rédaction résultant du 66) de l'article 2 du traité de Lisbonne, reconnaît à un parlement national le droit de s'opposer, dans un délai de six mois, à une décision du Conseil tendant à soumettre certains aspects du droit de la famille ayant une incidence transfrontière non plus à une procédure législative spéciale prévoyant l'unanimité au sein du Conseil après consultation du Parlement européen mais à la procédure législative ordinaire ;

31. Considérant que le 3 de l'article 7 du protocole précité sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité confère aux parlements nationaux, dans le cadre de la procédure législative ordinaire, des moyens nouveaux, par rapport au traité établissant une Constitution pour l'Europe, pour veiller au respect du principe de subsidiarité ; qu'il résulte de cette disposition que, lorsque la Commission décide de maintenir une proposition à propos de laquelle une méconnaissance du principe de subsidiarité a été dénoncée par une majorité des voix dont disposent les parlements nationaux ou, le cas échéant, chacune de leurs chambres, tout parlement national détenant deux voix et chacune des chambres d'un parlement bicaméral une seule, l'avis motivé de la Commission et ceux des parlements nationaux sont soumis au Conseil et au Parlement européen ; que si, en vertu d'une majorité de 55 % des membres du Conseil ou d'une majorité des suffrages exprimés au Parlement européen, le législateur de l'Union est d'avis que la proposition de la Commission n'est pas compatible avec le principe de subsidiarité, son examen n'est pas poursuivi ;

32. Considérant que le droit reconnu au Parlement français de s'opposer à la soumission à la procédure législative ordinaire de certains aspects du droit de la famille rend nécessaire une révision de la Constitution afin de permettre l'exercice de cette prérogative ; qu'il en va de même des moyens nouveaux qui lui sont conférés, le cas échéant selon des procédures propres à chacune de ses deux chambres, pour contrôler le respect du principe de subsidiarité dans le cadre de la procédure législative ordinaire ;

– **Sur les autres dispositions du traité :**

33. Considérant qu'aucune des autres dispositions du traité soumis au Conseil constitutionnel au titre de l'article 54 de la Constitution n'implique de révision de celle-ci ;

– **Sur l'ensemble du traité :**

34. Considérant que, pour les motifs ci-dessus énoncés, l'autorisation de ratifier le traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne exige une révision de la Constitution,

**D É C I D E :**

*Art. 1<sup>er</sup>.* — L'autorisation de ratifier le traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution.

*Art. 2.* — La présente décision sera notifiée au Président de la République et publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 20 décembre 2007, où siégeaient : M. Jean-Louis Debré, Président, MM. Guy Canivet, Jacques Chirac, Renaud Denoix de Saint-Marc et Olivier Dutheillet de Lamothe, Mme Jacqueline de Guillenchmidt, MM. Pierre Joxe et Jean-Louis Pezant, Mme Dominique Schnapper et M. Pierre Steinmetz.



## ANNEXE 2

### DISPOSITIONS COMPARÉES DU TRAITÉ DE LISBONNE ET DU « TRAITÉ CONSTITUTIONNEL » APPELANT UNE RÉVISION DE LA CONSTITUTION

| Traité sur l'Union européenne   | Traité établissant une Constitution pour l'Europe   |
|---|---|
| <p style="text-align: center;"><i>Article 31</i></p> <p>1. Les décisions relevant du présent chapitre (<b>Dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune</b>) sont prises par le <b>Conseil européen</b> et par le Conseil statuant à l'unanimité, <b>sauf dans les cas où le présent chapitre en dispose autrement. L'adoption d'actes législatifs est exclue.</b></p> <p>Tout membre du Conseil qui s'abstient lors d'un vote peut, conformément au présent alinéa, assortir son abstention d'une déclaration formelle. Dans ce cas, il n'est pas tenu d'appliquer la décision, mais il accepte que la décision engage l'Union. Dans un esprit de solidarité mutuelle, l'État membre concerné s'abstient de toute action susceptible d'entrer en conflit avec l'action de l'Union fondée sur cette décision ou d'y faire obstacle et les autres États membres respectent sa position. Si les membres du Conseil qui assortissent leur abstention d'une telle déclaration représentent au moins un tiers des États membres réunissant au moins un tiers de la population de l'Union, la décision n'est pas adoptée.</p> <p>2. Par dérogation au paragraphe 1, le Conseil statue à la majorité qualifiée :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– lorsqu'il adopte une décision qui définit une action ou une position de l'Union sur la base d'une décision du Conseil européen portant sur les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union, visée à l'article 22, paragraphe 1 ;</li> <li>– lorsqu'il adopte une décision qui définit une action ou une position de l'Union sur proposition du <b>haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité</b> présentée à la suite d'une demande spécifique que le Conseil européen lui a adressée de sa propre initiative ou à l'initiative du <b>haut représentant</b> ;</li> <li>– lorsqu'il adopte toute décision mettant en œuvre une décision qui définit une action ou une position de l'Union,</li> <li>– lorsqu'il nomme un représentant spécial conformément à l'article 33.</li> </ul> <p>Si un membre du Conseil déclare que, pour des raisons de politique nationale vitales et qu'il expose, il a l'intention de s'opposer à l'adoption d'une décision devant être prise à la majorité qualifiée, il n'est pas procédé au vote. <b>Le haut représentant</b> recherche, en étroite consultation avec l'État membre concerné, une solution acceptable pour celui-ci. En l'absence d'un</p> | <p style="text-align: center;"><i>Article III-300</i></p> <p>1. Les décisions européennes visées au présent chapitre (<i>Politique étrangère et de sécurité commune</i>) sont adoptées par le Conseil statuant à l'unanimité.</p> <p>Tout membre du Conseil qui s'abstient lors d'un vote peut assortir son abstention d'une déclaration formelle. Dans ce cas, il n'est pas tenu d'appliquer la décision européenne, mais il accepte qu'elle engage l'Union. Dans un esprit de solidarité mutuelle, l'État membre concerné s'abstient de toute action susceptible d'entrer en conflit avec l'action de l'Union fondée sur cette décision ou d'y faire obstacle et les autres États membres respectent sa position. Si les membres du Conseil qui assortissent leur abstention d'une telle déclaration représentent au moins un tiers des États membres réunissant au moins un tiers de la population de l'Union, la décision n'est pas adoptée.</p> <p>2. Par dérogation au paragraphe 1, le Conseil statue à la majorité qualifiée:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) lorsqu'il adopte une décision européenne qui définit une action ou une position de l'Union sur la base d'une décision européenne du Conseil européen portant sur les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union, visée à l'article III-293, paragraphe 1 ;</li> <li>b) lorsqu'il adopte une décision européenne qui définit une action ou une position de l'Union sur proposition du ministre des affaires étrangères de l'Union présentée à la suite d'une demande spécifique que le Conseil européen lui a adressée de sa propre initiative ou à l'initiative du ministre ;</li> <li>c) lorsqu'il adopte une décision européenne mettant en œuvre une décision européenne qui définit une action ou une position de l'Union ;</li> <li>d) lorsqu'il adopte une décision européenne portant sur la nomination d'un représentant spécial conformément à l'article III-302.</li> </ul> <p>Si un membre du Conseil déclare que, pour des raisons de politique nationale vitales qu'il expose, il a l'intention de s'opposer à l'adoption d'une décision européenne devant être adoptée à la majorité qualifiée, il n'est pas procédé au vote. Le ministre des Affaires étrangères de l'Union recherche, en étroite consultation avec l'État membre concerné, une solution accep-</p> |

| Traité sur l'Union européenne   | Traité établissant une Constitution pour l'Europe  |
|---|--|
| <p>résultat, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut demander que le Conseil européen soit saisi de la question en vue d'une décision à l'unanimité.</p> <p>3. Le Conseil européen peut, à l'unanimité, adopter une décision prévoyant que le Conseil statue à la majorité qualifiée dans d'autres cas que ceux visés au paragraphe 2 du présent article.</p> <p>4. Les paragraphes 2 et 3 ne s'appliquent pas aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.</p> <p><b>5. Pour les questions de procédure, le Conseil statue à la majorité de ses membres.</b></p> <p style="text-align: center;"><i>Article 48</i></p> <p>1. Les traités peuvent être modifiés conformément à une procédure de révision ordinaire. Ils peuvent également être modifiés conformément à des procédures de révision simplifiées.</p> <p style="text-align: center;">Procédure de révision ordinaire</p> <p>2. Le gouvernement de tout État membre, le Parlement européen ou la Commission peut soumettre au Conseil des projets tendant à la révision des traités. <b>Ces projets peuvent, entre autres, tendre à accroître ou à réduire les compétences attribuées à l'Union dans les traités.</b> Ces projets sont transmis par le Conseil au Conseil européen et notifiés aux parlements nationaux.</p> <p>3. 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 membres, 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 4.</p> <p>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.</p> <p>4. 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 aux traités.</p> <p>Les modifications entrent en vigueur après avoir été ratifiées par tous les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.</p> <p>5. Si à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la signature d'un traité modifiant les traités, les quatre cinquièmes des États membres ont ratifié ledit traité et</p> | <p>table pour celui-ci. En l'absence d'un résultat, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut demander que le Conseil européen soit saisi de la question en vue d'une décision européenne à l'unanimité.</p> <p>3. Conformément à l'article I-40, paragraphe 7, le Conseil européen peut, à l'unanimité, adopter une décision européenne prévoyant que le Conseil statue à la majorité qualifiée dans d'autres cas que ceux visés au paragraphe 2 du présent article.</p> <p>4. Les paragraphes 2 et 3 ne s'appliquent pas aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.</p> <p style="text-align: center;"><i>Article IV-443</i></p> <p style="text-align: center;">Procédure de révision ordinaire</p> <p>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 aux parlements nationaux.</p> <p>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 membres, 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Les modifications entrent en vigueur après avoir été ratifiées par tous les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.</p> <p>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</p> |

| Traité sur l'Union européenne  | Traité établissant une Constitution pour l'Europe   |
|--|---|
| <p>qu'un ou plusieurs États membres ont rencontré des difficultés pour procéder à ladite ratification, le Conseil européen se saisit de la question.</p>   | <p>té et qu'un ou plusieurs États membres ont rencontré des difficultés pour procéder à ladite ratification, le Conseil européen se saisit de la question.</p>  |
| <p>Procédures de révision simplifiées</p>  | <p><i>Article IV-445</i></p>  |
| <p>6. 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 troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, relatives aux politiques et actions internes de l'Union.</p>   | <p>Procédure de révision simplifiée concernant les politiques et actions internes de l'Union</p>  |
| <p>Le Conseil européen peut adopter une décision modifiant tout ou partie des dispositions de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. 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 n'entre en vigueur qu'après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.</p> | <p>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.</p>   |
| <p>La décision visée au deuxième alinéa ne peut pas accroître les compétences attribuées à l'Union dans les traités.</p>   | <p>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.</p> |
| <p>7. Lorsque le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou le titre V du présent traité prévoit que le Conseil statue à l'unanimité dans un domaine ou dans un cas déterminé, le Conseil européen peut adopter une décision autorisant le Conseil à statuer à la majorité qualifiée dans ce domaine ou dans ce cas. Le présent alinéa ne s'applique pas aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.</p>  | <p>Cette décision européenne n'entre en vigueur qu'après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.</p>   |
| <p>Lorsque le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que des <b>actes législatifs</b> sont adoptés par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, le Conseil européen peut adopter une décision autorisant l'adoption desdits actes conformément à la procédure législative ordinaire.</p>  | <p>3. La décision européenne visée au paragraphe 2 ne peut pas accroître les compétences attribuées à l'Union dans le présent traité.</p>   |
| <p>Toute initiative prise par le Conseil européen sur la base du premier ou du deuxième alinéa 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 visée au premier ou au deuxième alinéa n'est pas adoptée. En l'absence d'opposition, le Conseil européen peut adopter ladite décision.</p>   | <p><i>Article IV-444</i></p>  |
| <p>Pour l'adoption des décisions visées au premier ou au deuxième alinéa, le Conseil européen statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent.</p>   | <p>Procédure de révision simplifiée</p>   |
|  | <p>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.</p>  |
|  | <p>Le présent paragraphe ne s'applique pas aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.</p>  |
|  | <p>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.</p>  |
|  | <p>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.</p>   |
|  | <p>En l'absence d'opposition, le Conseil européen peut adopter ladite décision.</p>   |
|  | <p>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.</p>  |

| <p align="center"><b>Traité sur le fonctionnement<br/>de l'Union européenne</b></p>  | <p align="center"><b>Traité établissant une Constitution<br/>pour l'Europe</b></p>  |
|--|---|
| <p align="center"><i>Article 75</i></p> <p>Lorsque la réalisation des objectifs visés à l'article 67 l'exige, en ce qui concerne la prévention du terrorisme et des activités connexes, ainsi que la lutte contre ces phénomènes, <b>le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire</b>, définissent un cadre de mesures administratives concernant les mouvements de capitaux et les paiements, telles que le gel des fonds, des avoirs financiers ou des bénéfices économiques qui appartiennent à des personnes physiques ou morales, à des groupes ou à des entités non étatiques, sont en leur possession ou sont détenus par eux.</p> <p>Le Conseil, sur proposition de la Commission, adopte des <b>mesures</b> afin de mettre en œuvre <b>le cadre</b> visé au premier alinéa.</p> <p>Les actes visés au présent article contiennent les dispositions nécessaires en matière de garanties juridiques.</p>  | <p align="center"><i>Article III-160</i></p> <p>Lorsque la réalisation des objectifs visés à l'article III-257 l'exige, en ce qui concerne la prévention du terrorisme et des activités connexes, ainsi que la lutte contre ces phénomènes, la loi européenne définit un cadre de mesures administratives concernant les mouvements de capitaux et les paiements, telles que le gel des fonds, des avoirs financiers ou des bénéfices économiques qui appartiennent à des personnes physiques ou morales, à des groupes ou à des entités non étatiques, sont en leur possession ou sont détenus par eux.</p> <p>Le Conseil, sur proposition de la Commission, adopte des règlements ou décisions européens afin de mettre en œuvre la loi européenne visée au premier alinéa.</p> <p>Les actes visés au présent article contiennent les dispositions nécessaires en matière de garanties juridiques.</p>  |
| <p align="center"><i>Article 76</i></p> <p>Les actes visés aux chapitres 4 et 5, ainsi que les mesures visées à l'article 74 qui assurent une coopération administrative dans les domaines visés à ces chapitres, sont adoptés :</p> <p>a) sur proposition de la Commission, ou</p> <p>b) sur initiative d'un quart des États membres.</p>   | <p align="center"><i>Article III-264</i></p> <p>Les actes visés aux sections 4 et 5, ainsi que les règlements européens visés à l'article III-263 qui assurent une coopération administrative dans les domaines visés à ces sections, sont adoptés :</p> <p>a) sur proposition de la Commission, ou</p> <p>b) sur initiative d'un quart des États membres.</p>  |
| <p align="center"><i>Article 77</i></p> <p>1. L'Union développe une politique visant :</p> <p>a) à assurer l'absence de tout contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures ;</p> <p>b) à assurer le contrôle des personnes et la surveillance efficace du franchissement des frontières extérieures ;</p> <p>c) à mettre en place progressivement un système intégré de gestion des frontières extérieures.</p> <p>2. Aux fins du paragraphe 1, <b>le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire</b>, adoptent les mesures portant sur :</p> <p>a) la politique commune de visas et d'autres titres de séjour de courte durée ;</p> <p>b) les contrôles auxquels sont soumises les personnes franchissant les frontières extérieures ;</p> <p>c) les conditions dans lesquelles les ressortissants des pays tiers peuvent circuler librement dans l'Union pendant une courte durée ;</p> <p>d) toute mesure nécessaire pour l'établissement progressif d'un système intégré de gestion des frontières extérieures ;</p> | <p align="center"><i>Article III-265</i></p> <p>1. L'Union développe une politique visant :</p> <p>a) à assurer l'absence de tout contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures ;</p> <p>b) à assurer le contrôle des personnes et la surveillance efficace du franchissement des frontières extérieures ;</p> <p>c) à mettre en place progressivement un système intégré de gestion des frontières extérieures.</p> <p>2. Aux fins du paragraphe 1, la loi ou loi-cadre européenne établit les mesures portant sur :</p> <p>a) la politique commune de visas et d'autres titres de séjour de courte durée ;</p> <p>b) les contrôles auxquels sont soumises les personnes franchissant les frontières extérieures ;</p> <p>c) les conditions dans lesquelles les ressortissants des pays tiers peuvent circuler librement dans l'Union pendant une courte durée ;</p> <p>d) toute mesure nécessaire pour l'établissement progressif d'un système intégré de gestion des frontières extérieures ;</p> |

| <p align="center"><b>Traité sur le fonctionnement<br/>de l'Union européenne</b></p>  | <p align="center"><b>Traité établissant une Constitution<br/>pour l'Europe</b></p>  |
|--|---|
| <p>e) l'absence de contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures.</p> <p><b>3. Si une action de l'Union apparaît nécessaire pour faciliter l'exercice du droit, visé à l'article 20, paragraphe 2, point a), et sauf si les traités ont prévu des pouvoirs d'action à cet effet, le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, peut arrêter des dispositions concernant les passeports, les cartes d'identité, les titres de séjour ou tout autre document assimilé. Le Conseil statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen.</b></p> <p>4. Le présent article n'affecte pas la compétence des États membres concernant la délimitation géographique de leurs frontières, conformément au droit international.</p> <p align="center"><i>Article 79</i></p> <p>1. L'Union développe une politique commune de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres, ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci.</p> <p>2. Aux fins du paragraphe 1, <b>le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire</b>, adoptent les mesures dans les domaines suivants :</p> <p>a) les conditions d'entrée et de séjour, ainsi que les normes concernant la délivrance par les États membres de visas et de titres de séjour de longue durée, y compris aux fins du regroupement familial ;</p> <p>b) la définition des droits des ressortissants des pays tiers en séjour régulier dans un État membre, y compris les conditions régissant la liberté de circulation et de séjour dans les autres États membres ;</p> <p>c) l'immigration clandestine et le séjour irrégulier, y compris l'éloignement et le rapatriement des personnes en séjour irrégulier ;</p> <p>d) la lutte contre la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants.</p> <p>3. L'Union peut conclure avec des pays tiers des accords visant la réadmission, dans les pays d'origine ou de provenance, de ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas ou qui ne remplissent plus les conditions d'entrée, de présence ou de séjour sur le territoire de l'un des États membres.</p> <p><b>4. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire</b>, peuvent établir des mesures pour encourager et appuyer l'action des États membres en vue de favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers en séjour</p> | <p>e) l'absence de contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures.</p> <p>3. Le présent article n'affecte pas la compétence des États membres concernant la délimitation géographique de leurs frontières, conformément au droit international.</p> <p align="center"><i>Article III-267</i></p> <p>1. L'Union développe une politique commune de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres, ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci.</p> <p>2. Aux fins du paragraphe 1, la loi ou loi-cadre européenne établit les mesures dans les domaines suivants :</p> <p>a) les conditions d'entrée et de séjour, ainsi que les normes concernant la délivrance par les États membres de visas et de titres de séjour de longue durée, y compris aux fins du regroupement familial ;</p> <p>b) la définition des droits des ressortissants des pays tiers en séjour régulier dans un État membre, y compris les conditions régissant la liberté de circulation et de séjour dans les autres États membres ;</p> <p>c) l'immigration clandestine et le séjour irrégulier, y compris l'éloignement et le rapatriement des personnes en séjour irrégulier ;</p> <p>d) la lutte contre la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants.</p> <p>3. L'Union peut conclure avec des pays tiers des accords visant la réadmission, dans les pays d'origine ou de provenance, de ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas ou qui ne remplissent plus les conditions d'entrée, de présence ou de séjour sur le territoire de l'un des États membres.</p> <p>4. La loi ou loi-cadre européenne peut établir des mesures pour encourager et appuyer l'action des États membres en vue de favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers en séjour régulier sur leur territoire, à l'exclusion de toute harmonisation des disposi-</p> |

| <p align="center"><b>Traité sur le fonctionnement<br/>de l'Union européenne</b></p>  | <p align="center"><b>Traité établissant une Constitution<br/>pour l'Europe</b></p>   |
|--|--|
| <p>régulier sur leur territoire, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres.</p>   | <p>tions législatives et réglementaires des États membres.</p>   |
| <p>5. Le présent article n'affecte pas le droit des États membres de fixer les volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers, en provenance de pays tiers, sur leur territoire dans le but d'y rechercher un emploi salarié ou non salarié.</p>  | <p>5. Le présent article n'affecte pas le droit des États membres de fixer les volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers, en provenance de pays tiers, sur leur territoire dans le but d'y rechercher un emploi salarié ou non salarié.</p>  |
| <p align="center"><i>Article 81</i></p>  | <p align="center"><i>Article III-269</i></p>   |
| <p>1. L'Union développe une coopération judiciaire dans les matières civiles ayant une incidence transfrontière, fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires. Cette coopération peut inclure l'adoption de mesures de rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres.</p> | <p>1. L'Union développe une coopération judiciaire dans les matières civiles ayant une incidence transfrontière, fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires. Cette coopération peut inclure l'adoption de mesures de rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres.</p> |
| <p>2. Aux fins du paragraphe 1, <b>le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire</b>, adoptent, notamment lorsque cela est nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur, des mesures visant à assurer :</p>  | <p>2. Aux fins du paragraphe 1, la loi ou loi-cadre européenne établit, notamment lorsque cela est nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur, des mesures visant à assurer :</p>  |
| <p>a) la reconnaissance mutuelle entre les États membres des décisions judiciaires et extrajudiciaires, et leur exécution ;</p>  | <p>a) la reconnaissance mutuelle entre les États membres des décisions judiciaires et extrajudiciaires, et leur exécution ;</p>  |
| <p>b) la signification et la notification transfrontières des actes judiciaires et extrajudiciaires ;</p>  | <p>b) la signification et la notification transfrontières des actes judiciaires et extrajudiciaires ;</p>  |
| <p>c) la compatibilité des règles applicables dans les États membres en matière de conflit de lois et de compétence ;</p>  | <p>c) la compatibilité des règles applicables dans les États membres en matière de conflit de lois et de compétence ;</p>  |
| <p>d) la coopération en matière d'obtention des preuves ;</p>  | <p>d) la coopération en matière d'obtention des preuves ;</p>  |
| <p>e) un accès effectif à la justice ;</p>   | <p>e) un accès effectif à la justice ;</p>   |
| <p>f) l'élimination des obstacles au bon déroulement des procédures civiles, au besoin en favorisant la compatibilité des règles de procédure civile applicables dans les États membres ;</p>  | <p>f) l'élimination des obstacles au bon déroulement des procédures civiles, au besoin en favorisant la compatibilité des règles de procédure civile applicables dans les États membres ;</p>  |
| <p>g) le développement de méthodes alternatives de résolution des litiges ;</p>  | <p>g) le développement de méthodes alternatives de résolution des litiges ;</p>  |
| <p>h) un soutien à la formation des magistrats et des personnels de justice.</p>   | <p>h) un soutien à la formation des magistrats et des personnels de justice.</p>   |
| <p>3. Par dérogation au paragraphe 2, les mesures relatives au droit de la famille ayant une incidence transfrontière sont établies par <b>le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale</b>. Celui-ci statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen.</p>  | <p>3. Par dérogation au paragraphe 2, les mesures relatives au droit de la famille ayant une incidence transfrontière sont établies par une loi ou loi-cadre européenne du Conseil. Celui-ci statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen.</p>   |
| <p>Le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter une décision déterminant les aspects du droit de la famille ayant une incidence transfrontière susceptibles de faire l'objet d'actes adoptés selon la procédure législative ordinaire. Le Conseil statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen.</p>                            | <p>Le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter une décision européenne déterminant les aspects du droit de la famille ayant une incidence transfrontière susceptibles de faire l'objet d'actes adoptés selon la procédure législative ordinaire. Le Conseil statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen.</p>                 |
| <p><b>La proposition visée au deuxième alinéa 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 n'est pas adoptée. En l'absence d'opposition, le Conseil peut adopter ladite décision.</b></p>  |  |

| <p align="center"><b>Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne</b></p>  | <p align="center"><b>Traité établissant une Constitution pour l'Europe</b></p>   |
|--|--|
| <p align="center"><i>Article 82</i></p> <p>1. La coopération judiciaire en matière pénale dans l'Union est fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires et inclut le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres dans les domaines visés au paragraphe 2 et à l'article 83.</p> <p><b>Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures visant :</b></p> <p>a) à établir des règles et des procédures pour assurer la reconnaissance, dans l'ensemble de l'Union, de toutes les formes de jugements et de décisions judiciaires ;</p> <p>b) à prévenir et à résoudre les conflits de compétence entre les États membres ;</p> <p>c) à soutenir la formation des magistrats et des personnels de justice ;</p> <p>d) à faciliter la coopération entre les autorités judiciaires ou équivalentes des États membres dans le cadre des poursuites pénales et de l'exécution des décisions.</p> <p>2. Dans la mesure où cela est nécessaire pour faciliter la reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires, ainsi que la coopération policière et judiciaire dans les matières pénales ayant une dimension transfrontière, <b>le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de directives conformément à la procédure législative ordinaire</b>, peuvent établir des règles minimales. Ces règles minimales tiennent compte des différences entre les traditions et systèmes juridiques des États membres.</p> <p>Elles portent sur :</p> <p>a) l'admissibilité mutuelle des preuves entre les États membres ;</p> <p>b) les droits des personnes dans la procédure pénale ;</p> <p>c) les droits des victimes de la criminalité ;</p> <p>d) d'autres éléments spécifiques de la procédure pénale, que le Conseil aura identifiés préalablement par une décision ; pour l'adoption de cette décision, le Conseil statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen.</p> <p>L'adoption des règles minimales visées au présent paragraphe n'empêche pas les États membres de maintenir ou d'instituer un niveau de protection plus élevé pour les personnes.</p> <p>3. Lorsqu'un membre du Conseil estime qu'un projet de directive visée au paragraphe 2 porterait atteinte aux aspects fondamentaux de son système de justice pénale, il peut demander que le Conseil européen soit saisi. Dans ce cas, la procédure législative <b>ordinaire</b> est suspendue. Après discussion, <b>et en cas de consensus</b>, le Conseil européen, dans un délai de quatre mois à compter de cette suspension, renvoie le projet au Conseil, ce qui met fin à la suspension de la procédure législative ordinaire.</p> | <p align="center"><i>Article III-270</i></p> <p>1. La coopération judiciaire en matière pénale dans l'Union est fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires et inclut le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres dans les domaines visés au paragraphe 2 et à l'article III-271.</p> <p>La loi ou loi-cadre européenne établit les mesures visant :</p> <p>a) à établir des règles et des procédures pour assurer la reconnaissance, dans l'ensemble de l'Union, de toutes les formes de jugements et de décisions judiciaires ;</p> <p>b) à prévenir et à résoudre les conflits de compétence entre les États membres ;</p> <p>c) à soutenir la formation des magistrats et des personnels de justice ;</p> <p>d) à faciliter la coopération entre les autorités judiciaires ou équivalentes des États membres dans le cadre des poursuites pénales et de l'exécution des décisions.</p> <p>2. Dans la mesure où cela est nécessaire pour faciliter la reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires, ainsi que la coopération policière et judiciaire dans les matières pénales ayant une dimension transfrontière, la loi-cadre européenne peut établir des règles minimales. Ces règles minimales tiennent compte des différences entre les traditions et systèmes juridiques des États membres.</p> <p>Elles portent sur :</p> <p>a) l'admissibilité mutuelle des preuves entre les États membres ;</p> <p>b) les droits des personnes dans la procédure pénale ;</p> <p>c) les droits des victimes de la criminalité ;</p> <p>d) d'autres éléments spécifiques de la procédure pénale, que le Conseil aura identifiés préalablement par une décision européenne ; pour l'adoption de cette décision, le Conseil statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen.</p> <p>L'adoption des règles minimales visées au présent paragraphe n'empêche pas les États membres de maintenir ou d'instituer un niveau de protection plus élevé pour les personnes.</p> <p>3. Lorsqu'un membre du Conseil estime qu'un projet de loi-cadre européenne visée au paragraphe 2 porterait atteinte aux aspects fondamentaux de son système de justice pénale, il peut demander que le Conseil européen soit saisi. Dans ce cas, la procédure visée à l'article III-396 est suspendue. Après discussion et dans un délai de quatre mois à compter de cette suspension, le Conseil européen :</p> <p>a) renvoie le projet au Conseil, ce qui met fin à la suspension de la procédure visée à l'article III-396, ou</p> <p><b>b) demande à la Commission ou au groupe d'États</b></p> |

| <p align="center"><b>Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne</b></p>  | <p align="center"><b>Traité établissant une Constitution pour l'Europe</b></p>   |
|--|--|
| <p><b>Dans le même délai, en cas de désaccord</b>, et si au moins <b>neuf</b> États membres souhaitent instaurer une coopération renforcée sur la base du projet de <b>directive</b> concerné, ils en informent le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Dans un tel cas, l'autorisation de procéder à une coopération renforcée, qui est visée à l'article 20, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne et à l'article 329, paragraphe 1, du présent traité est réputée accordée et les dispositions relatives à la coopération renforcée s'appliquent.</p> <p align="center"><i>Article 83</i></p> <p><b>1. Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de directives conformément à la procédure législative ordinaire</b>, peuvent établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière résultant du caractère ou des incidences de ces infractions ou d'un besoin particulier de les combattre sur des bases communes.</p> <p>Ces domaines de criminalité sont les suivants : le terrorisme, la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, le trafic illicite de drogues, le trafic illicite d'armes, le blanchiment d'argent, la corruption, la contrefaçon de moyens de paiement, la criminalité informatique et la criminalité organisée.</p> <p>En fonction des développements de la criminalité, le Conseil peut adopter une décision identifiant d'autres domaines de criminalité qui remplissent les critères visés au présent paragraphe. Il statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen.</p> <p>2. Lorsque le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres en matière pénale s'avère indispensable pour assurer la mise en œuvre efficace d'une politique de l'Union dans un domaine ayant fait l'objet de mesures d'harmonisation, <b>des directives</b> peuvent établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans le domaine concerné. <b>Ces directives</b> sont adoptées <b>selon une procédure législative ordinaire ou spéciale identique</b> à celle utilisée pour l'adoption des mesures d'harmonisation en question, sans préjudice de l'article 76.</p> <p>3. Lorsqu'un membre du Conseil estime qu'un projet de <b>directive</b> visée au paragraphe 1 ou 2 porterait atteinte aux aspects fondamentaux de son système de justice pénale, il peut demander que le Conseil européen soit saisi. Dans ce cas, <b>la procédure législative ordinaire est suspendue</b>. Après discussion, <b>et en cas de consensus</b>, le Conseil européen, dans un délai de quatre mois à compter de cette suspension, renvoie le projet au Conseil, ce qui met fin à la suspension de la procédure législative ordinaire.</p> | <p><b>membres dont émane le projet, d'en présenter un nouveau ; dans ce cas, l'acte initialement proposé est réputé non adopté.</b></p> <p>4. Si, à l'issue de la période visée au paragraphe 3, le Conseil européen n'a pas agi ou si, dans un délai de douze mois à compter de la présentation d'un nouveau projet au titre du paragraphe 3, point b), la loi-cadre européenne n'a pas été adoptée et qu'au moins un tiers des États membres souhaitent instaurer une coopération renforcée sur la base du projet de loi-cadre concerné, ils en informent le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Dans un tel cas, l'autorisation de procéder à une coopération renforcée, qui est visée à l'article 1-44, paragraphe 2, et à l'article III-419, paragraphe 1, est réputée accordée et les dispositions relatives à la coopération renforcée s'appliquent.</p> <p align="center"><i>Article III-271</i></p> <p>1. La loi-cadre européenne peut établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière résultant du caractère ou des incidences de ces infractions ou d'un besoin particulier de les combattre sur des bases communes.</p> <p>Ces domaines de criminalité sont les suivants : le terrorisme, la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, le trafic illicite de drogues, le trafic illicite d'armes, le blanchiment d'argent, la corruption, la contrefaçon de moyens de paiement, la criminalité informatique et la criminalité organisée.</p> <p>En fonction des développements de la criminalité, le Conseil peut adopter une décision européenne identifiant d'autres domaines de criminalité qui remplissent les critères visés au présent paragraphe. Il statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen.</p> <p>2. Lorsque le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres en matière pénale s'avère indispensable pour assurer la mise en œuvre efficace d'une politique de l'Union dans un domaine ayant fait l'objet de mesures d'harmonisation, la loi-cadre européenne peut établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans le domaine concerné. Elle est adoptée selon la même procédure que celle utilisée pour l'adoption des mesures d'harmonisation en question, sans préjudice de l'article III-264.</p> <p>3. Lorsqu'un membre du Conseil estime qu'un projet de loi-cadre européenne visé au paragraphe 1 ou 2 porterait atteinte aux aspects fondamentaux de son système de justice pénale, il peut demander que le Conseil européen soit saisi. Dans ce cas, lorsque la procédure visée à l'article III-396 est applicable, elle est suspendue. Après discussion et dans un délai de quatre mois à compter de cette suspension, le Conseil européen :</p> |

| Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne  | Traité établissant une Constitution pour l'Europe  |
|---|--|
| <p><b>Dans le même délai, en cas de désaccord</b>, et si au moins <b>neuf</b> États membres souhaitent instaurer une coopération renforcée sur la base du projet de <b>directive</b> concerné, ils en informent le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Dans un tel cas, l'autorisation de procéder à une coopération renforcée, qui est visée à l'article 20, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne et à l'article 329, paragraphe 1, du présent traité est réputée accordée et les dispositions relatives à la coopération renforcée s'appliquent.</p> <p style="text-align: center;"><i>Article 85</i></p> <p>1. La mission d'Eurojust est d'appuyer et de renforcer la coordination et la coopération entre les autorités nationales chargées des enquêtes et des poursuites relatives à la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres ou exigeant une poursuite sur des bases communes, sur la base des opérations effectuées et des informations fournies par les autorités des États membres et par Europol.</p> <p>À cet égard, <b>le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire</b>, déterminent la structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Eurojust. Ces tâches peuvent comprendre :</p> <p>a) le déclenchement d'enquêtes pénales ainsi que la proposition de déclenchement de poursuites conduites par les autorités nationales compétentes, en particulier celles relatives à des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union ;</p> <p>b) la coordination des enquêtes et poursuites visées au point a) ;</p> <p>c) le renforcement de la coopération judiciaire, y compris par la résolution de conflits de compétences et par une coopération étroite avec le Réseau judiciaire européen.</p> <p><b>Ces règlements</b> fixent également les modalités de l'association du Parlement européen et des parlements nationaux à l'évaluation des activités d'Eurojust.</p> <p>2. Dans le cadre des poursuites visées au paragraphe 1, et sans préjudice de l'article 86, les actes officiels de procédure judiciaire sont accomplis par les agents nationaux compétents.</p> <p style="text-align: center;"><i>Article 87</i></p> <p>1. L'Union développe une coopération policière qui associe toutes les autorités compétentes des États membres, y compris les services de police, les services des douanes et autres services répressifs spécialisés dans les domaines de la prévention ou de la détection des</p> | <p>a) renvoie le projet au Conseil, ce qui met fin à la suspension de la procédure visée à l'article III-396 lorsque celle-ci est applicable, ou</p> <p><b>b) demande à la Commission ou au groupe d'États membres dont émane le projet, d'en présenter un nouveau; dans ce cas, l'acte initialement proposé est réputé non adopté.</b></p> <p>4. Si, à l'issue de la période visée au paragraphe 3, le Conseil européen n'a pas agi ou si, dans un délai de douze mois à compter de la présentation d'un nouveau projet au titre du paragraphe 3, point b), la loi-cadre européenne n'a pas été adoptée et qu'au moins un tiers des États membres souhaite instaurer une coopération renforcée sur la base du projet de loi-cadre concerné, ils en informent le Parlement européen, le Conseil et la Commission.</p> <p>Dans un tel cas, l'autorisation de procéder à une coopération renforcée visée à l'article I-44, paragraphe 2, et à l'article III-419, paragraphe 1, est réputée accordée et les dispositions relatives à la coopération renforcée s'appliquent.</p> <p style="text-align: center;"><i>Article III-273</i></p> <p>1. La mission d'Eurojust est d'appuyer et de renforcer la coordination et la coopération entre les autorités nationales chargées des enquêtes et des poursuites relatives à la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres ou exigeant une poursuite sur des bases communes, sur la base des opérations effectuées et des informations fournies par les autorités des États membres et par Europol.</p> <p>À cet égard, la loi européenne détermine la structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Eurojust. Ces tâches peuvent comprendre :</p> <p>a) le déclenchement d'enquêtes pénales ainsi que la proposition de déclenchement de poursuites conduites par les autorités nationales compétentes, en particulier celles relatives à des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union ;</p> <p>b) la coordination des enquêtes et poursuites visées au point a) ;</p> <p>c) le renforcement de la coopération judiciaire, y compris par la résolution de conflits de compétences et par une coopération étroite avec le Réseau judiciaire européen.</p> <p>La loi européenne fixe également les modalités de l'association du Parlement européen et des parlements nationaux à l'évaluation des activités d'Eurojust.</p> <p>2. Dans le cadre des poursuites visées au paragraphe 1, et sans préjudice de l'article III-274, les actes officiels de procédure judiciaire sont accomplis par les agents nationaux compétents.</p> <p style="text-align: center;"><i>Article III-275</i></p> <p>1. L'Union développe une coopération policière qui associe toutes les autorités compétentes des États membres, y compris les services de police, les services des douanes et autres services répressifs spécialisés dans les domaines de la prévention ou de la détection des</p> |

| <p align="center"><b>Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne</b></p>   | <p align="center"><b>Traité établissant une Constitution pour l'Europe</b></p>   |
|---|--|
| <p>infractions pénales et des enquêtes en la matière.</p> <p>2. Aux fins du paragraphe 1, <b>le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire</b> peuvent établir des mesures portant sur :</p> <p>a) la collecte, le stockage, le traitement, l'analyse et l'échange d'informations pertinentes ;</p> <p>b) un soutien à la formation de personnel, ainsi que la coopération relative à l'échange de personnel, aux équipements et à la recherche en criminalistique ;</p> <p>c) les techniques communes d'enquête concernant la détection de formes graves de criminalité organisée.</p> <p>3. <b>Le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale</b>, peut établir des mesures portant sur la coopération opérationnelle entre les autorités visées au présent article. Le Conseil statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen.</p> <p><b>En l'absence d'unanimité, un groupe composé d'au moins neuf États membres peut demander que le Conseil européen soit saisi du projet de mesures. Dans ce cas, la procédure au Conseil est suspendue. Après discussion, et en cas de consensus, le Conseil européen, dans un délai de quatre mois à compter de cette suspension, renvoie le projet au Conseil pour adoption.</b></p> <p><b>Dans le même délai, en cas de désaccord, et si au moins neuf États membres souhaitent instaurer une coopération renforcée sur la base du projet de mesures concerné, ils en informent le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Dans un tel cas, l'autorisation de procéder à une coopération renforcée, qui est visée à 20, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne et à l'article 329, paragraphe 1, du présent traité, est réputée accordée et les dispositions sur la coopération renforcée s'appliquent.</b></p> <p><b>La procédure spécifique prévue aux deuxième et troisième alinéas ne s'applique pas aux actes qui constituent un développement de l'acquis de Schengen.</b></p> | <p>infractions pénales et des enquêtes en la matière.</p> <p>2. Aux fins du paragraphe 1, la loi ou loi-cadre européenne peut établir des mesures portant sur :</p> <p>a) la collecte, le stockage, le traitement, l'analyse et l'échange d'informations pertinentes ;</p> <p>b) un soutien à la formation de personnel, ainsi que la coopération relative à l'échange de personnel, aux équipements et à la recherche en criminalistique ;</p> <p>c) les techniques communes d'enquête concernant la détection de formes graves de criminalité organisée.</p> <p>3. Une loi ou loi-cadre européenne du Conseil peut établir des mesures portant sur la coopération opérationnelle entre les autorités visées au présent article. Le Conseil statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen.</p>                         |
| <p align="center"><i>Article 88</i></p> <p>1. La mission d'Europol est d'appuyer et de renforcer l'action des autorités policières et des autres services répressifs des États membres ainsi que leur collaboration mutuelle dans la prévention de la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres, du terrorisme et des formes de criminalité qui portent atteinte à un intérêt commun qui fait l'objet d'une politique de l'Union, ainsi que la lutte contre ceux-ci.</p> <p>2. <b>Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire</b>, déterminent la structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Europol. Ces tâches peuvent comprendre :</p> <p>a) la collecte, le stockage, le traitement, l'analyse et l'échange des informations, transmises notamment par les autorités des États membres ou de pays ou instances tiers ;</p>  | <p align="center"><i>Article III-276</i></p> <p>1. La mission d'Europol est d'appuyer et de renforcer l'action des autorités policières et des autres services répressifs des États membres ainsi que leur collaboration mutuelle dans la prévention de la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres, du terrorisme et des formes de criminalité qui portent atteinte à un intérêt commun qui fait l'objet d'une politique de l'Union, ainsi que la lutte contre ceux-ci.</p> <p>2. La loi européenne détermine la structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Europol. Ces tâches peuvent comprendre :</p> <p>a) la collecte, le stockage, le traitement, l'analyse et l'échange des informations, transmises notamment par les autorités des États membres ou de pays ou instances tiers ;</p> |

| <p align="center"><b>Traité sur le fonctionnement<br/>de l'Union européenne</b></p>  | <p align="center"><b>Traité établissant une Constitution<br/>pour l'Europe</b></p>   |
|--|--|
| <p>b) la coordination, l'organisation et la réalisation d'enquêtes et d'actions opérationnelles, menées conjointement avec les autorités compétentes des États membres ou dans le cadre d'équipes conjointes d'enquête, le cas échéant en liaison avec Eurojust.</p>   | <p>b) la coordination, l'organisation et la réalisation d'enquêtes et d'actions opérationnelles, menées conjointement avec les autorités compétentes des États membres ou dans le cadre d'équipes conjointes d'enquête, le cas échéant en liaison avec Eurojust.</p>   |
| <p><b>Ces règlements</b> fixent également les modalités de contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen, contrôle auquel sont associés les parlements nationaux.</p>   | <p>La loi européenne fixe également les modalités de contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen, contrôle auquel sont associés les parlements nationaux.</p>   |
| <p>3. Toute action opérationnelle d'Europol doit être menée en liaison et en accord avec les autorités du ou des États membres dont le territoire est concerné. L'application de mesures de contrainte relève exclusivement des autorités nationales compétentes.</p>  | <p>3. Toute action opérationnelle d'Europol doit être menée en liaison et en accord avec les autorités du ou des États membres dont le territoire est concerné. L'application de mesures de contrainte relève exclusivement des autorités nationales compétentes.</p>  |
| <p align="center"><i>Article 89</i></p>  | <p align="center"><i>Article III-277</i></p>   |
| <p><b>Le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale</b>, fixe les conditions et les limites dans lesquelles les autorités compétentes des États membres visées aux articles 82 et 87 peuvent intervenir sur le territoire d'un autre État membre en liaison et en accord avec les autorités de celui-ci. Le Conseil statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen.</p>   | <p>Une loi ou loi-cadre européenne du Conseil fixe les conditions et les limites dans lesquelles les autorités compétentes des États membres visées aux articles III-270 et III-275 peuvent intervenir sur le territoire d'un autre État membre en liaison et en accord avec les autorités de celui-ci. Le Conseil statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen.</p>   |
| <p align="center"><i>Article 133</i></p>   | <p align="center"><i>Article III-191</i></p>   |
| <p>Sans préjudice des attributions de la Banque centrale européenne, <b>le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire</b>, établissent les mesures nécessaires à l'usage de l'euro en tant que monnaie unique. Ces mesures sont adoptées après consultation de la Banque centrale européenne.</p>  | <p>Sans préjudice des attributions de la Banque centrale européenne, la loi ou loi-cadre européenne établit les mesures nécessaires à l'usage de l'euro en tant que monnaie unique. Elle est adoptée après consultation de la Banque centrale européenne.</p>  |
| <p align="center"><i>Article 218</i></p>   | <p align="center"><i>Article III-325</i></p>   |
| <p>1. Sans préjudice des dispositions particulières de l'article 207, les accords entre l'Union et des pays tiers ou organisations internationales sont négociés et conclus selon la procédure ci-après.</p>   | <p>1. Sans préjudice des dispositions particulières de l'article III-315, les accords entre l'Union et des pays tiers ou organisations internationales sont négociés et conclus selon la procédure ci-après.</p>   |
| <p>2. Le Conseil autorise l'ouverture des négociations, arrête les directives de négociation, autorise la signature et conclut les accords.</p>  | <p>2. Le Conseil autorise l'ouverture des négociations, arrête les directives de négociation, autorise la signature et conclut les accords.</p>  |
| <p>3. La Commission, ou le <b>haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité</b> lorsque l'accord envisagé porte exclusivement ou principalement sur la politique étrangère et de sécurité commune, présente des recommandations au Conseil, qui adopte une décision autorisant l'ouverture des négociations et désignant, en fonction de la matière de l'accord envisagé, le négociateur ou le chef de l'équipe de négociation de l'Union.</p> | <p>3. La Commission, ou le ministre des Affaires étrangères de l'Union lorsque l'accord envisagé porte exclusivement ou principalement sur la politique étrangère et de sécurité commune, présente des recommandations au Conseil, qui adopte une décision européenne autorisant l'ouverture des négociations et désignant, en fonction de la matière de l'accord envisagé, le négociateur ou le chef de l'équipe de négociation de l'Union.</p> |
| <p>4. Le Conseil peut adresser des directives au négociateur et désigner un comité spécial, les négociations devant être conduites en consultation avec ce comité.</p>   | <p>4. Le Conseil peut adresser des directives au négociateur et désigner un comité spécial, les négociations devant être conduites en consultation avec ce comité.</p>   |
| <p>5. Le Conseil, sur proposition du négociateur, adopte une décision autorisant la signature de l'accord et, le cas échéant, son application provisoire avant l'entrée en vigueur.</p>  | <p>5. Le Conseil, sur proposition du négociateur, adopte une décision européenne autorisant la signature de l'accord et, le cas échéant, son application provisoire avant l'entrée en vigueur.</p>   |
| <p>6. Le Conseil, sur proposition du négociateur, adopte une décision portant conclusion de l'accord.</p>  | <p>6. Le Conseil, sur proposition du négociateur, adopte une décision européenne portant conclusion de l'accord.</p>   |

| <p align="center"><b>Traité sur le fonctionnement<br/>de l'Union européenne</b></p>  | <p align="center"><b>Traité établissant une Constitution<br/>pour l'Europe</b></p>  |
|--|---|
| <p>Sauf lorsque l'accord porte exclusivement sur la politique étrangère et de sécurité commune, le Conseil adopte la décision de conclusion de l'accord :</p> <p>a) après approbation du Parlement européen dans les cas suivants :</p> <p>i) accords d'association ;</p> <p>ii) accord portant adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ;</p> <p>iii) accords créant un cadre institutionnel spécifique en organisant des procédures de coopération ;</p> <p>iv) accords ayant des implications budgétaires notables pour l'Union ;</p> <p>v) accords couvrant des domaines auxquels s'applique la procédure législative ordinaire ou la procédure législative spéciale lorsque l'approbation du Parlement européen est requise.</p> <p>Le Parlement européen et le Conseil peuvent, en cas d'urgence, convenir d'un délai pour l'approbation.</p> <p>b) après consultation du Parlement européen, dans les autres cas. Le Parlement européen émet son avis dans un délai que le Conseil peut fixer en fonction de l'urgence. En l'absence d'avis dans ce délai, le Conseil peut statuer.</p> <p>7. Par dérogation aux paragraphes 5, 6 et 9, le Conseil peut, lors de la conclusion d'un accord, habiliter le négociateur à approuver, au nom de l'Union, les modifications de l'accord, lorsque celui-ci prévoit que ces modifications doivent être adoptées selon une procédure simplifiée ou par une instance créée par ledit accord. Le Conseil peut assortir cette habilitation de conditions spécifiques.</p> <p>8. Tout au long de la procédure, le Conseil statue à la majorité qualifiée.</p> <p>Toutefois, il statue à l'unanimité lorsque l'accord porte sur un domaine pour lequel l'unanimité est requise pour l'adoption d'un acte de l'Union ainsi que pour les accords d'association et les accords visés à l'article 212 avec les États candidats à l'adhésion. <b>Le Conseil statue également à l'unanimité pour l'accord portant adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ; la décision portant conclusion de cet accord entre en vigueur après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.</b></p> <p>9. Le Conseil, sur proposition de la Commission ou du <b>haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité</b>, adopte une décision sur la suspension de l'application d'un accord et établissant les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord.</p> <p>10. Le Parlement européen est immédiatement et</p> | <p>Sauf lorsque l'accord porte exclusivement sur la politique étrangère et de sécurité commune, le Conseil adopte la décision européenne de conclusion de l'accord :</p> <p>a) après approbation du Parlement européen dans les cas suivants :</p> <p>i) accords d'association ;</p> <p>ii) adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ;</p> <p>iii) accords créant un cadre institutionnel spécifique en organisant des procédures de coopération ;</p> <p>iv) accords ayant des implications budgétaires notables pour l'Union ;</p> <p>v) accords couvrant des domaines auxquels s'applique la procédure législative ordinaire ou la procédure législative spéciale lorsque l'approbation du Parlement européen est requise.</p> <p>Le Parlement européen et le Conseil peuvent, en cas d'urgence, convenir d'un délai pour l'approbation.</p> <p>b) après consultation du Parlement européen, dans les autres cas. Le Parlement européen émet son avis dans un délai que le Conseil peut fixer en fonction de l'urgence. En l'absence d'avis dans ce délai, le Conseil peut statuer.</p> <p>7. Par dérogation aux paragraphes 5, 6 et 9, le Conseil peut, lors de la conclusion d'un accord, habiliter le négociateur à approuver, au nom de l'Union, les modifications de l'accord, lorsque celui-ci prévoit que ces modifications doivent être adoptées selon une procédure simplifiée ou par une instance créée par ledit accord. Le Conseil peut assortir cette habilitation de conditions spécifiques.</p> <p>8. Tout au long de la procédure, le Conseil statue à la majorité qualifiée.</p> <p>Toutefois, il statue à l'unanimité lorsque l'accord porte sur un domaine pour lequel l'unanimité est requise pour l'adoption d'un acte de l'Union ainsi que pour les accords d'association et les accords visés à l'article III-319 avec les États candidats à l'adhésion.</p> <p>9. Le Conseil, sur proposition de la Commission ou du ministre des affaires étrangères de l'Union, adopte une décision européenne sur la suspension de l'application d'un accord et établissant les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord.</p> <p>10. Le Parlement européen est immédiatement et</p> |

| <p align="center"><b>Traité sur le fonctionnement<br/>de l'Union européenne</b></p>  | <p align="center"><b>Traité établissant une Constitution<br/>pour l'Europe</b></p>  |
|--|---|
| <p>pleinement informé à toutes les étapes de la procédure.</p> <p>11. Un État membre, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission peut recueillir l'avis de la Cour de justice sur la compatibilité d'un accord envisagé avec les traités. En cas d'avis négatif de la Cour de justice, l'accord envisagé ne peut entrer en vigueur, sauf modification de celui-ci ou révision des traités.</p> <p align="center"><i>Article 329</i></p> <p>1. Les États membres qui souhaitent instaurer entre eux une coopération renforcée dans l'un des domaines visés par les traités, à l'exception des domaines de compétence exclusive et de la politique étrangère et de sécurité commune, adressent une demande à la Commission en précisant le champ d'application et les objectifs poursuivis par la coopération renforcée envisagée. La Commission peut soumettre au Conseil une proposition en ce sens. Si elle ne soumet pas de proposition, la Commission en communique les raisons aux États membres concernés.</p> <p>L'autorisation de procéder à une coopération renforcée visée au premier alinéa est accordée <b>par le Conseil</b>, sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen.</p> <p>2. La demande des États membres qui souhaitent instaurer entre eux une coopération renforcée dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune est adressée au Conseil. Elle est transmise au <b>haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité</b>, qui donne son avis sur la cohérence de la coopération renforcée envisagée avec la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union, ainsi qu'à la Commission, qui donne son avis, notamment sur la cohérence de la coopération renforcée envisagée avec les autres politiques de l'Union. Elle est également transmise au Parlement européen pour information.</p> <p>L'autorisation de procéder à une coopération renforcée est accordée par une décision du Conseil, statuant à l'unanimité.</p> | <p>pleinement informé à toutes les étapes de la procédure.</p> <p>11. Un État membre, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission peut recueillir l'avis de la Cour de justice sur la compatibilité d'un accord envisagé avec la Constitution. En cas d'avis négatif de la Cour de justice, l'accord envisagé ne peut entrer en vigueur, sauf modification de celui-ci ou révision de la Constitution.</p> <p align="center"><i>Article III-419</i></p> <p>1. Les États membres qui souhaitent instaurer entre eux une coopération renforcée dans l'un des domaines visés par la Constitution, à l'exception des domaines de compétence exclusive et de la politique étrangère et de sécurité commune, adressent une demande à la Commission en précisant le champ d'application et les objectifs poursuivis par la coopération renforcée envisagée. La Commission peut soumettre au Conseil une proposition en ce sens. Si la Commission ne soumet pas de proposition, elle en communique les raisons aux États membres concernés.</p> <p>L'autorisation de procéder à une coopération renforcée est accordée par une décision européenne du Conseil, qui statue sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen.</p> <p>2. La demande des États membres qui souhaitent instaurer entre eux une coopération renforcée dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune est adressée au Conseil. Elle est transmise au ministre des affaires étrangères de l'Union, qui donne son avis sur la cohérence de la coopération renforcée envisagée avec la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union, ainsi qu'à la Commission, qui donne son avis, notamment sur la cohérence de la coopération renforcée envisagée avec les autres politiques de l'Union. Elle est également transmise au Parlement européen pour information.</p> <p>L'autorisation de procéder à une coopération renforcée est accordée par une décision européenne du Conseil, statuant à l'unanimité.</p> |

| <p><b>Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité</b></p>  | <p><b>Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité</b></p>   |
|---|---|
| <p style="text-align: center;"><i>Article 6</i></p> <p>Tout parlement national ou toute chambre de l'un de ces parlements peut, dans un délai de <b>huit</b> semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif, 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.</p> <p>Si le projet d'acte législatif émane d'un groupe d'États membres, le président du Conseil transmet l'avis aux gouvernements de ces États membres.</p> <p>Si le projet d'acte législatif émane de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement, le président du Conseil transmet l'avis à l'institution ou organe concerné.</p>   | <p style="text-align: center;"><i>Article 6</i></p> <p>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.</p> <p>Si le projet d'acte législatif européen émane d'un groupe d'États membres, le président du Conseil transmet l'avis aux gouvernements de ces États membres.</p> <p>Si le projet d'acte législatif européen émane de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement, le président du Conseil transmet l'avis à l'institution ou organe concerné.</p>  |
| <p style="text-align: center;"><i>Article 7</i></p> <p>1. 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.</p> <p>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.</p> <p>2. Dans le cas où les avis motivés sur le non-respect par un projet d'acte législatif du principe de subsidiarité représentent au moins un tiers de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux conformément au deuxième alinéa du paragraphe 1, le projet doit être réexaminé. Ce seuil est un quart lorsqu'il s'agit d'un projet d'acte législatif présenté sur la base de l'article 76 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice.</p> <p>À l'issue de ce réexamen, la Commission ou, le cas échéant, le groupe d'États membres, le Parlement européen, la Cour de justice, la Banque centrale européenne ou la Banque européenne d'investissement, si le projet d'acte législatif émane d'eux, peut décider, soit de maintenir le projet, soit de le modifier, soit de le retirer. Cette décision doit être motivée.</p> <p><b>3. En outre, dans le cadre de la procédure législative ordinaire, dans le cas où les avis motivés sur le non-respect par une proposition d'acte législatif du principe de subsidiarité représentent au moins une majorité simple des voix attribuées aux parlements nationaux conformément au deuxième alinéa du paragraphe 1, la proposition doit être réexaminée. À l'issue de ce réexamen, la Commission peut décider, soit de maintenir la proposition, soit de la modifier, soit de la retirer.</b></p> | <p style="text-align: center;"><i>Article 7</i></p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Dans le cas où les avis motivés sur le non-respect par un projet d'acte législatif européen du principe de subsidiarité représentent 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.</p> <p>À l'issue de ce réexamen, la Commission ou, le cas échéant, le groupe d'États membres, le Parlement européen, la Cour de justice, la Banque centrale européenne ou la Banque européenne d'investissement, si le projet d'acte législatif européen émane d'eux, peut décider, soit de maintenir le projet, soit de le modifier, soit de le retirer. Cette décision doit être motivée.</p> |

| <p><b>Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité</b></p>   | <p><b>Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité</b></p>  |
|--|--|
| <p>Si elle choisit de la maintenir, la Commission devra, dans un avis motivé, justifier la raison pour laquelle elle estime que la proposition est conforme au principe de subsidiarité. Cet avis motivé ainsi que les avis motivés des parlements nationaux devront être soumis au législateur de l'Union afin d'être pris en compte dans le cadre de la procédure :</p> <p>(a) avant d'achever la première lecture, le législateur (le Conseil et le Parlement européen) examine si la proposition législative est compatible avec le principe de subsidiarité, en tenant compte en particulier des motifs invoqués et partagés par la majorité des parlements nationaux ainsi que de l'avis motivé de la Commission ;</p> <p>(b) si, en vertu d'une majorité de 55% des membres du Conseil ou d'une majorité des suffrages exprimés au Parlement européen, le législateur est d'avis que la proposition n'est pas compatible avec le principe de subsidiarité, l'examen de la proposition législative n'est pas poursuivi.</p> <p style="text-align: center;"><i>Article 8</i></p> <p>La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour se prononcer sur les recours pour violation, par un acte législatif, du principe de subsidiarité formés, conformément aux modalités prévues à l'article 263 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, par un État membre ou transmis par celui-ci conformément à son ordre juridique au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci.</p> <p>Conformément aux modalités prévues audit article, de tels recours peuvent aussi être formés par le Comité des régions contre des actes législatifs pour l'adoption desquels le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit sa consultation.</p> | <p style="text-align: center;"><i>Article 8</i></p> <p>La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour se prononcer sur les recours pour violation, par un acte législatif européen, du principe de subsidiarité formés, conformément aux modalités prévues à l'article III-365 de la Constitution, par un État membre ou transmis par celui-ci conformément à son ordre juridique au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci.</p> <p>Conformément aux modalités prévues audit article, de tels recours peuvent aussi être formés par le Comité des régions contre des actes législatifs européens pour l'adoption desquels la Constitution prévoit sa consultation.</p> |



### ANNEXE 3

## LISTE DES COMPÉTENCES DE L'UNION EUROPÉENNE PASSANT À LA MAJORITÉ QUALIFIÉE AVEC LE TRAITÉ DE LISBONNE

| Domaine   | Base juridique             |
|---|----------------------------|
| <b>Bases juridiques existantes passant à la majorité qualifiée</b>  |                            |
| Politique étrangère : décisions fondées sur une décision du Conseil européen ou sur proposition du haut représentant suite à une décision du Conseil européen   | article 31 TUE             |
| Libre circulation des travailleurs, prestations sociales  | article 48 TFUE            |
| Coopération administrative dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice : consultation du Parlement européen   | article 74 TFUE            |
| Contrôle aux frontières : procédure législative ordinaire sauf pour les passeports, titre d'identité et titres de séjour qui restent à l'unanimité avec consultation du Parlement   | article 77 TFUE            |
| Asile et protection des réfugiés et personnes déplacées   | article 78 TFUE            |
| Immigration   | article 79 TFUE            |
| Coopération judiciaire en matière pénale  | article 82 TFUE            |
| Rapprochement des normes pénales, infractions et sanctions : avec procédure d'appel au Conseil européen   | article 83 TFUE            |
| Eurojust  | article 85 TFUE            |
| Coopération policière limitée à certains secteurs (échange d'informations, formation du personnel, équipes communes d'enquête : procédure législative ordinaire), la coopération opérationnelle pour la police reste à l'unanimité avec procédure d'appel au Conseil européen | article 87, § 2, TFUE      |
| Europol   | article 88 TFUE            |
| Politique commune des transports (suppression du régime dérogatoire pour les mesures « susceptibles d'affecter gravement le niveau de vie et l'emploi dans certaines régions, ainsi que l'exploitation des équipements de transport »)  | article 91, § 2, TFUE      |
| Modification de certaines dispositions du statut du Système européen de banques centrales (proposition de la Commission avec consultation de la Banque centrale européenne – BCE – ou recommandation de la BCE avec consultation de la Commission)                            | article 129, § 3 TFUE      |
| Culture (mesures d'encouragement)   | article 167, § 5, TFUE     |
| Ordre des présidences du Conseil : décision du Conseil européen, sans proposition de la Commission  | article 236, b) TFUE       |
| BCE : nomination du président et des membres du directoire de la BCE par décision du Conseil européen, sur recommandation du Conseil, avec consultation du Parlement européen et du conseil des gouverneurs de la BCE   | article 283 TFUE           |
| Modalités de contrôle de l'exercice des compétences exécutives de la Commission (actuelle décision « comitologie »)   | article 291, § 3, TFUE     |
| <b>Bases juridiques nouvelles passant à la majorité qualifiée</b>   |                            |
| Procédures et conditions requises pour la présentation d'une initiative citoyenne en vue de la proposition d'un acte juridique de l'Union   | articles 11 TUE et 24 TFUE |
| Nomination du haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité  | article 18 TUE             |
| Mise en place d'un « Fonds de lancement » pour le financement des missions de la politique de défense   | article 41, § 3, TUE       |

| Domaine  | Base juridique   |
|--|--|
| Établissement d'une coopération structurée permanente dans le domaine de la défense (admission ou suspension d'un État membre) : décision du Conseil sans proposition de la Commission, consultation du haut représentant  | articles 42, § 6, et 46, § 2 à 5, TUE                  |
| Statut et siège de l'Agence européenne de défense : décision du Conseil sans proposition de la Commission  | article 45, § 2, TUE                                   |
| Accord de retrait d'un État membre : décision du Conseil sur proposition du négociateur de l'accord (en principe la Commission), après approbation du Parlement européen   | article 50 TUE   |
| Principes et conditions pour le fonctionnement des services d'intérêt économique général   | article 14 TFUE  |
| Mesures pour faciliter la protection diplomatique et consulaire : acte du Conseil, consultation du Parlement européen  | article 23 TFUE  |
| Mesures d'encouragement dans le domaine de la prévention du crime  | article 84 TFUE  |
| Propriété intellectuelle : procédure législative ordinaire pour la création de titres européens et la mise en place d'un régime d'autorisation et contrôle centralisé au niveau de TUE ; le régime linguistique reste à l'unanimité après consultation du Parlement européen<br><br>Par ailleurs, le traité de Lisbonne, à la différence du « traité constitutionnel » qui avait prévu l'attribution à la majorité qualifiée à la Cour de justice de la compétence pour statuer sur des litiges liés à l'application des actes qui créent des titres européens de propriété intellectuelle (article III-364), prévoit une décision à l'unanimité après consultation du Parlement européen (article 262 TFUE) | article 118 TFUE                                       |
| Positions communes et représentation unifiée sur la scène internationale de l'euro-zone : décision du Conseil, consultation de la BCE  | article 138 TFUE                                       |
| Sport  | article 165, § 4, TFUE                                 |
| Normes élevées de sécurité pour les médicaments et dispositifs d'usage médical   | article 168, § 4, TFUE                                 |
| Mesures d'encouragement visant la protection de la santé humaine, notamment lutte contre les grands fléaux transfrontières, le tabac et l'alcool   | article 168, § 5, TFUE                                 |
| Politique spatiale : procédure législative ordinaire   | article 189, § 2, TFUE                                 |
| Énergie (fonctionnement du marché, approvisionnement, efficacité, énergies renouvelables, interconnexion) : procédure législative ordinaire  | article 194, § 2, TFUE                                 |
| Tourisme   | article 195, § 2, TFUE                                 |
| Protection civile  | article 196, § 2, TFUE                                 |
| Coopération administrative   | article 197, § 2, TFUE                                 |
| Aide humanitaire et création du Corps volontaire européen  | article 214, § 3 et 5, TFUE                            |
| Liste des formations du Conseil : décision du Conseil européen, sans proposition de la Commission  | article 236, a) TFUE                                   |
| Administration de l'Union européenne   | article 298, § 2, TFUE                                 |
| Révision des règles relatives à la nature de la composition du Comité des régions et du Comité économique et social : décision du Conseil sur proposition de la Commission<br><br>Mais la composition des organes consultatifs reste décidée à l'unanimité   | article 300, § 5, TFUE<br><br>articles 301 et 305 TFUE |
| Mesures d'exécution du système des ressources propres : acte du Conseil, approbation du Parlement européen. Mais les dispositions même du système de ressources propres (plafond, catégories) restent décidées à l'unanimité après consultation du Parlement européen  | article 311 TFUE                                       |

TUE : traité sur l'Union européenne (tel que modifié par le traité de Lisbonne).

TFUE : traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

## ANNEXE 4

### LISTE DES COMPÉTENCES DE L'UNION EUROPÉENNE PASSANT À LA CODÉCISION AVEC LE TRAITÉ DE LISBONNE

#### I. — Bases juridiques actuelles basculant vers la procédure législative ordinaire

| Article du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne | Description  | Procédure en vigueur  |
|---|--|---|
| 42, alinéa 1  | Application des règles de concurrence à la production et au commerce des produits agricoles  | Majorité qualifiée au Conseil et consultation du Parlement européen (article 36 CE)                                       |
| 43, § 2   | Organisation commune des marchés agricoles et objectifs généraux de la politique agricole et de la pêche   | Majorité qualifiée au Conseil et consultation du Parlement européen (article 37, § 2, CE)                                 |
| 51, alinéa 2  | Exclusion, dans un État membre, de certaines activités de l'application de dispositions relatives à la liberté d'établissement   | Majorité qualifiée au Conseil, sans participation du Parlement européen (article 45, alinéa 2, CE)                        |
| 56, alinéa 2  | Extension du bénéfice de la liberté de prestation de services aux ressortissants d'un État tiers établis à l'intérieur de l'Union  | Majorité qualifiée au Conseil, sans participation du Parlement européen (article 49, alinéa 2, CE)                        |
| 59, § 1   | Libération d'un service déterminé  | Majorité qualifiée au Conseil et consultation du Parlement européen (article 52, § 1, CE)                                 |
| 64, § 2   | Adoption d'autres mesures relatives aux mouvements de capitaux à destination ou en provenance de pays tiers impliquant des investissements directs   | Majorité qualifiée au Conseil, sans participation du Parlement européen (article 57, § 2, CE)                             |
| 77, § 2   | Visas, contrôles des personnes franchissant les frontières extérieures, conditions dans lesquelles les ressortissants des pays tiers peuvent circuler librement dans l'Union pendant une courte durée, système intégré de gestion des frontières extérieures, non contrôle des personnes franchissant les frontières intérieures | Depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2005 : codécision pour l'ensemble sauf pour l'immigration légale (articles 62 et 67 CE) |

| Article du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne | Description   | Procédure en vigueur   |
|---|---|--|
| 78, § 2   | Statut uniforme d'asile et de protection subsidiaire pour les ressortissants des pays tiers, système commun de protection temporaire des personnes déplacées, critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable, normes concernant les conditions d'accueil des demandeurs d'asile ou de protection subsidiaire, normes concernant les conditions d'accueil des demandeurs, partenariat et coopération avec des pays tiers | Depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2005 : co-décision pour l'ensemble sauf pour l'immigration légale (article 63, § 1 et 2, CE)   |
| 79, § 2   | Politique d'immigration commune et lutte contre la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants   | Depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2005 : co-décision pour l'ensemble sauf pour l'immigration légale (article 63, § 3 et 4, CE)   |
| 82, § 1 et 2  | Coopération judiciaire en matière pénale (reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires, prévention de conflits de compétence, formation, coopération dans le cadre des poursuites pénales et de l'exécution de décisions, règles minimales sur certains éléments spécifiques de la procédure pénale)  | Unanimité au Conseil et consultation du Parlement européen (article 31 UE)   |
| 83, § 1 (et éventuellement 2)                                 | Règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans certains domaines  | Unanimité et consultation du Parlement européen (article 31 UE)  |
| 85, § 1, alinéa 2   | Eurojust  | Unanimité et consultation du Parlement européen (article 31, § 2, UE)  |
| 87, § 2   | Coopération policière (certains aspects)  | Unanimité et consultation du Parlement européen (article 30 UE)  |
| 88, § 2, alinéa 1   | Europol   | Unanimité et consultation du Parlement européen (article 30 UE)  |
| 116, alinéa 2   | Mesures nécessaires pour éliminer les distorsions sur le marché intérieur dues aux disparités entre dispositions nationales   | Majorité qualifiée au Conseil, sans participation du Parlement européen (article 96 CE)  |
| 121, § 6  | Surveillance multilatérale des politiques économiques   | Procédure de coopération (articles 99, § 5, et 252 CE)   |
| 129, § 3  | Modification des statuts du Système européen de banques centrales (SEBC)  | Unanimité au Conseil et consultation de la BCE ou de la Commission et avis conforme du Parlement européen (article 107, § 5, CE) |
| 133   | Mesures nécessaires à l'usage de l'euro   | Majorité qualifiée au Conseil, sans participation du Parlement européen (article 123, § 4, CE)                                   |

| <b>Article du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne</b> | <b>Description</b>  | <b>Procédure en vigueur</b>  |
|--|---|--|
| 177, alinéa 1  | Fonds structurels (à partir de 2013)  | Depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2007 : majorité qualifiée au Conseil et avis conforme du Parlement européen (article 161 CE, alinéa 1) |
| 177, alinéa 2  | Fonds de cohésion (à partir de 2013)  | Depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2007 : majorité qualifiée au Conseil et avis conforme du Parlement européen (article 161 CE, alinéa 1) |
| 207, § 2   | Définition du cadre dans lequel est mise en œuvre la politique commerciale commune                        | Majorité qualifiée au Conseil, sans la participation du Parlement européen (article 133, § 4, CE)  |
| 212, § 2   | Actions de coopération économique, financière et technique avec des pays tiers                            | Majorité qualifiée au Conseil et consultation du Parlement européen (article 181 A CE)   |
| 257, alinéa 1  | Création de tribunaux spécialisés   | Unanimité et consultation du Parlement européen (article 225 A CE, alinéa 1)   |
| 281, alinéa 2  | Modification du statut de la Cour, à l'exception de son titre I <sup>er</sup> et de son article 64        | Unanimité au Conseil et consultation du Parlement européen (article 245 CE, alinéa 2)  |
| 291, § 3   | Règles et principes généraux pour le contrôle de l'exercice des compétences d'exécution (« comitologie ») | Unanimité au Conseil et consultation du Parlement européen (article 202 CE, alinéa 4)  |
| 322, § 1   | Règles financières  | Depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2007 : majorité qualifiée au Conseil et consultation du Parlement européen (article 279, § 1, CE)      |
| 336  | Statut des fonctionnaires et régime applicable aux autres agents de l'Union européenne                    | Majorité qualifiée au Conseil et consultation des institutions intéressées (article 283 CE)  |

CE : traité instituant la Communauté européenne.

UE : traité sur l'Union européenne.

**II. — Nouvelles bases juridiques où la codécision s'appliquera**

| <b>Article du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne</b> | <b>Description</b>   | <b>Acte et procédure</b>        |
|--|--|---------------------------------|
| 14   | Principes et conditions des services d'intérêt général   | Règlement                       |
| 24   | Établissement des procédures et conditions requises pour l'initiative citoyenne  | Règlement                       |
| 84   | Mesures pour encourager et appuyer l'action des États membres dans le domaine de la prévention du crime                                | Procédure législative ordinaire |
| 118, alinéa 1  | Création de titres européens et mise en place de régimes d'autorisation, de coordination et de contrôle centralisés au niveau européen | Procédure législative ordinaire |
| 165, § 4   | Sport  | Procédure législative ordinaire |
| 189, § 2   | Politique spatiale européenne  | Procédure législative ordinaire |
| 194, § 2   | Politique énergétique  | Procédure législative ordinaire |
| 195, § 2   | Tourisme   | Procédure législative ordinaire |
| 196, § 2   | Protection civile  | Procédure législative ordinaire |
| 197, § 2   | Coopération administrative   | Règlement                       |
| 214, § 3   | Aide humanitaire   | Procédure législative ordinaire |
| 214, § 5   | Corps volontaire européen d'aide humanitaire   | Procédure législative ordinaire |
| 298, § 2   | Administration européenne indépendante   | Règlement                       |

## ANNEXE 5

### EXTRAITS DES TRAITÉS MODIFIÉS PAR LE TRAITÉ DE LISBONNE, DES PROTOCOLES ET DÉCLARATIONS QUI Y SONT ANNEXÉS

|  |     |
|--|-----|
| <b>Traité sur l'Union européenne</b> .....   | 140 |
| <i>Art. 2, 4, 6, 14 à 18, 42, 47, 48, 51 et 54.</i>  |     |
| <b>Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne</b> .....  | 148 |
| <i>Art. 218 et 238.</i>  |     |
| <b>Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne</b> .....  | 150 |
| <b>Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité</b> .....  | 152 |
| <b>Protocole sur la coopération structurée permanente établie par l'article 42 du traité sur l'Union européenne</b> .....  | 154 |
| <b>Protocole sur la décision du Conseil relative à la mise en œuvre des articles 16, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne et 238, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne entre le 1<sup>er</sup> novembre 2014 et le 31 mars 2017, d'une part, et à partir du 1<sup>er</sup> avril 2017, d'autre part</b> ..... | 156 |
| <b>Déclaration sur la politique étrangère et de sécurité commune</b> .....   | 157 |
| <b>Déclaration sur la personnalité juridique de l'Union européenne</b> .....   | 157 |

## Traité sur l'Union européenne

*Art. 2.* — L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.

*Art. 4.* — 1. Conformément à l'article 5, toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres.

2. L'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités 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 son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre.

3. En vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités.

Les États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union.

Les États membres facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union.

*Art. 6.* — 1. L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007, à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités.

Les dispositions de la Charte n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies dans les traités.

Les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte sont interprétés conformément aux dispositions générales du titre VII de la Charte régissant l'interprétation et l'application de celle-ci et en prenant dûment en considération les explications visées dans la Charte, qui indiquent les sources de ces dispositions.

2. L'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans les traités.

3. Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux.

*Art. 14.* — 1. Le Parlement européen exerce, conjointement avec le Conseil, les fonctions législative et budgétaire. Il exerce des fonctions de contrôle politique et consultatives conformément aux conditions prévues par les traités. Il élit le président de la Commission.

2. Le Parlement européen est composé de représentants des citoyens de l'Union. Leur nombre ne dépasse pas sept cent cinquante, plus le président. La représentation des citoyens est assurée de façon dégressivement proportionnelle, avec un seuil minimum de six membres par État membre. Aucun État membre ne se voit attribuer plus de quatre-vingt seize sièges.

Le Conseil européen adopte à l'unanimité, sur initiative du Parlement européen et avec son approbation, une décision fixant la composition du Parlement européen, dans le respect des principes visés au premier alinéa.

3. Les membres du Parlement européen sont élus au suffrage universel direct, libre et secret, pour un mandat de cinq ans.

4. Le Parlement européen élit parmi ses membres son président et son bureau.

*Art. 15.* — 1. Le Conseil européen donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales. Il n'exerce pas de fonction législative.

2. Le Conseil européen est composé des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, ainsi que de son président et du président de la Commission. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité participe à ses travaux.

3. Le Conseil européen se réunit deux fois par semestre sur convocation de son président. Lorsque l'ordre du jour l'exige, les membres du Conseil européen peuvent décider d'être assistés chacun par un ministre et, en ce qui concerne le président de la Commission, par un membre de la Commission. Lorsque la situation l'exige, le président convoque une réunion extraordinaire du Conseil européen.

4. Le Conseil européen se prononce par consensus, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement.

5. Le Conseil européen élit son président à la majorité qualifiée pour une durée de deux ans et demi, renouvelable une fois. En cas d'empêchement ou de faute grave, le Conseil européen peut mettre fin à son mandat selon la même procédure.

6. Le président du Conseil européen :

- a) préside et anime les travaux du Conseil européen ;
- b) assure la préparation et la continuité des travaux du Conseil européen en coopération avec le président de la Commission, et sur la base des travaux du Conseil des affaires générales ;
- c) œuvre pour faciliter la cohésion et le consensus au sein du Conseil européen ;
- d) présente au Parlement européen un rapport à la suite de chacune des réunions du Conseil européen.

Le président du Conseil européen assure, à son niveau et en sa qualité, la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, sans préjudice des attributions du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

Le président du Conseil européen ne peut pas exercer de mandat national.

*Art. 16.* — 1. Le Conseil exerce, conjointement avec le Parlement européen, les fonctions législative et budgétaire. Il exerce des fonctions de définition des politiques et de coordination conformément aux conditions prévues par les traités.

2 Le Conseil est composé d'un représentant de chaque État membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de l'État membre qu'il représente et à exercer le droit de vote.

3. Le Conseil statue à la majorité qualifiée, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement.

4. À partir du 1<sup>er</sup> novembre 2014, la majorité qualifiée se définit comme étant égale à au moins 55 % des membres du Conseil, comprenant au moins quinze d'entre eux et représentant des États membres réunissant au moins 65 % de la population de l'Union.

Une minorité de blocage doit inclure au moins quatre membres du Conseil, faute de quoi la majorité qualifiée est réputée acquise.

Les autres modalités régissant le vote à la majorité qualifiée sont fixées à l'article 238, paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

5. Les dispositions transitoires relatives à la définition de la majorité qualifiée qui sont applicables jusqu'au 31 octobre 2014, ainsi que celles qui seront applicables entre le 1<sup>er</sup> novembre 2014 et le 31 mars 2017, sont fixées par le protocole sur les dispositions transitoires.

6. Le Conseil siège en différentes formations, dont la liste est adoptée conformément à l'article 236, point a) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Le Conseil des affaires générales assure la cohérence des travaux des différentes formations du Conseil. Il prépare les réunions du Conseil européen et en assure le suivi en liaison avec le président du Conseil européen et la Commission.

Le Conseil des affaires étrangères élabore l'action extérieure de l'Union selon les lignes stratégiques fixées par le Conseil européen et assure la cohérence de l'action de l'Union.

7. Un comité des représentants permanents des gouvernements des États membres est responsable de la préparation des travaux du Conseil.

8. Le Conseil siège en public lorsqu'il délibère et vote sur un projet d'acte législatif. À cet effet, chaque session du Conseil est divisée en deux parties, consacrées respectivement aux délibérations sur les actes législatifs de l'Union et aux activités non législatives.

9. La présidence des formations du Conseil, à l'exception de celle des affaires étrangères, est assurée par les représentants des États membres au Conseil selon un système de rotation égale, dans les conditions fixées conformément à l'article 236, point b) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

*Art. 17.* — 1. La Commission promeut l'intérêt général de l'Union et prend les initiatives appropriées à cette fin. Elle veille à l'application des traités ainsi que des mesures adoptées par les institutions en vertu de ceux-ci. Elle surveille l'application du droit de l'Union sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne. Elle exécute le budget et gère les programmes. Elle exerce des fonctions de coordination, d'exécution et de gestion conformément aux conditions prévues par les traités. À l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune et des autres cas prévus par les traités, elle assure la représentation extérieure de l'Union. Elle prend les initiatives de la programmation annuelle et pluriannuelle de l'Union pour parvenir à des accords interinstitutionnels.

2. Un acte législatif de l'Union ne peut être adopté que sur proposition de la Commission, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. Les autres actes sont adoptés sur proposition de la Commission lorsque les traités le prévoient.

3. Le mandat de la Commission est de cinq ans.

Les membres de la Commission sont choisis en raison de leur compétence générale et de leur engagement européen et parmi des personnalités offrant toutes garanties d'indépendance.

La Commission exerce ses responsabilités en pleine indépendance. Sans préjudice de l'article 18, paragraphe 2, les membres de la Commission ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement, institution, organe ou organisme. Ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec leurs fonctions ou l'exécution de leurs tâches.

4. La Commission nommée entre la date d'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et le 31 octobre 2014, est composée d'un ressortissant de chaque État membre, y compris son président et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui en est l'un des vice-présidents.

5. À partir du 1<sup>er</sup> novembre 2014, la Commission est composée d'un nombre de membres, y compris son président et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, correspondant aux deux tiers du nombre d'États membres, à moins que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, ne décide de modifier ce nombre.

Les membres de la Commission sont choisis parmi les ressortissants des États membres selon un système de rotation strictement égale entre les États membres permettant de refléter l'éventail démographique et géographique de l'ensemble des États membres. Ce système est établi à l'unanimité par le Conseil européen conformément à l'article 244 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

6. Le président de la Commission :

a) définit les orientations dans le cadre desquelles la Commission exerce sa mission ;

b) décide de l'organisation interne de la Commission afin d'assurer la cohérence, l'efficacité et la collégialité de son action ;

c) nomme des vice-présidents, autres que le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, parmi les membres de la Commission.

Un membre de la Commission présente sa démission si le président le lui demande. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité présente sa démission, conformément à la procédure prévue à l'article 18, paragraphe 1, si le président le lui demande.

7. En tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission. Ce candidat est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent. Si ce candidat ne recueille pas la majorité, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose, dans un délai d'un mois, un nouveau candidat, qui est élu par le Parlement européen selon la même procédure.

Le Conseil, d'un commun accord avec le président élu, adopte la liste des autres personnalités qu'il propose de nommer membres de la Commission. Le choix de celles-ci s'effectue, sur la base des suggestions faites par les États membres, conformément aux critères prévus au paragraphe 3, deuxième alinéa, et au paragraphe 5, second alinéa.

Le président, le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et les autres membres de la Commission sont soumis, en tant que collège, à un vote d'approbation du Parlement européen. Sur la base de cette approbation, la Commission est nommée par le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée.

8. La Commission, en tant que collège, est responsable devant le Parlement européen. Le Parlement européen peut adopter une motion de censure de la Commission conformément à l'article 234 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Si une telle motion est adoptée, les membres de la Commission doivent démissionner collectivement de leurs fonctions et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité doit démissionner des fonctions qu'il exerce au sein de la Commission.

*Art. 18.* — 1. Le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, avec l'accord du président de la Commission, nomme le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Le Conseil européen peut mettre fin à son mandat selon la même procédure.

2. Le haut représentant conduit la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union. Il contribue par ses propositions à l'élaboration de cette politique et l'exécute en tant que mandataire du Conseil. Il agit de même pour la politique de sécurité et de défense commune.

3. Le haut représentant préside le Conseil des affaires étrangères.

4. Le haut représentant est l'un des vice-présidents de la Commission. Il veille à la cohérence de l'action extérieure de l'Union. Il est chargé, au sein de la Commission, des responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union. Dans l'exercice de ces

responsabilités au sein de la Commission, et pour ces seules responsabilités, le haut représentant est soumis aux procédures qui régissent le fonctionnement de la Commission, dans la mesure où cela est compatible avec les paragraphes 2 et 3.

*Art. 42.* — 1. La politique de sécurité et de défense commune fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune. Elle assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires. L'Union peut y avoir recours dans des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies. L'exécution de ces tâches repose sur les capacités fournies par les États membres.

2. La politique de sécurité et de défense commune inclut la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union. Elle conduira à une défense commune, dès lors que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi. Il recommande, dans ce cas, aux États membres d'adopter une décision dans ce sens conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

La politique de l'Union au sens de la présente section n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres, elle respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre.

3. Les États membres mettent à la disposition de l'Union, pour la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune, des capacités civiles et militaires pour contribuer aux objectifs définis par le Conseil. Les États membres qui constituent entre eux des forces multinationales peuvent aussi les mettre à la disposition de la politique de sécurité et de défense commune.

Les États membres s'engagent à améliorer progressivement leurs capacités militaires. L'Agence dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement (l'Agence européenne de défense) identifie les besoins opérationnels, promeut des mesures pour les satisfaire, contribue à identifier et, le cas échéant, mettre en œuvre toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense, participe à la définition d'une politique européenne des capacités et de l'armement, et assiste le Conseil dans l'évaluation de l'amélioration des capacités militaires.

4. Les décisions relatives à la politique de sécurité et de défense commune, y compris celles portant sur le lancement d'une mission visée au présent article, sont adoptées par le Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ou sur initiative d'un État membre. Le haut représentant peut proposer de recourir aux moyens nationaux ainsi qu'aux instruments de l'Union, le cas échéant conjointement avec la Commission.

5. Le Conseil peut confier la réalisation d'une mission, dans le cadre de l'Union, à un groupe d'États membres afin de préserver les valeurs de l'Union et de servir ses intérêts. La réalisation d'une telle mission est régie par l'article 44.

6. Les États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes, établissent une coopération structurée permanente dans le cadre de l'Union. Cette coopération est régie par l'article 46. Elle n'affecte pas les dispositions de l'article 43.

7. Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres.

Les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, qui reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre.

*Art. 47.* — L'Union a la personnalité juridique.

*Art. 48.* — 1. Les traités peuvent être modifiés conformément à une procédure de révision ordinaire. Ils peuvent également être modifiés conformément à des procédures de révision simplifiées.

#### *Procédure de révision ordinaire*

2. Le gouvernement de tout État membre, le Parlement européen ou la Commission peut soumettre au Conseil des projets tendant à la révision des traités. Ces projets peuvent, entre autres, tendre à accroître ou à réduire les compétences attribuées à l'Union dans les traités. Ces projets sont transmis par le Conseil au Conseil européen et notifiés aux parlements nationaux.

3. 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 membres, 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 4.

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.

4. 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 aux traités.

Les modifications entrent en vigueur après avoir été ratifiées par tous les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

5. Si à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la signature d'un traité modifiant les traités, 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.

*Procédures de révision simplifiées*

6. 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 troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, relatives aux politiques et actions internes de l'Union.

Le Conseil européen peut adopter une décision modifiant tout ou partie des dispositions de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. 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 n'entre en vigueur qu'après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

La décision visée au deuxième alinéa ne peut pas accroître les compétences attribuées à l'Union dans les traités.

7. Lorsque le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou le titre V du présent traité prévoit que le Conseil statue à l'unanimité dans un domaine ou dans un cas déterminé, le Conseil européen peut adopter une décision autorisant le Conseil à statuer à la majorité qualifiée dans ce domaine ou dans ce cas. Le présent alinéa ne s'applique pas aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.

Lorsque le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que des actes législatifs sont adoptés par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, le Conseil européen peut adopter une décision autorisant l'adoption desdits actes conformément à la procédure législative ordinaire.

Toute initiative prise par le Conseil européen sur la base du premier ou du deuxième alinéa 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 visée au premier ou au deuxième alinéa n'est pas adoptée. En l'absence d'opposition, le Conseil européen peut adopter ladite décision.

Pour l'adoption des décisions visées au premier ou au deuxième alinéa, le Conseil européen statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent.

*Art. 51.* — Les protocoles et annexes des traités en font partie intégrante.

*Art. 54.* — 1. Le présent traité sera ratifié par les hautes parties contractantes, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. Les instruments de ratification seront déposés auprès du gouvernement de la République italienne.

2. Le présent traité entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1993, à condition que tous les instruments de ratification aient été déposés, ou, à défaut, le premier jour du mois suivant le

dépôt de l'instrument de ratification de l'État signataire qui procédera le dernier à cette formalité.

### **Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne**

*Art. 218.* — 1. Sans préjudice des dispositions particulières de l'article 207, les accords entre l'Union et des pays tiers ou organisations internationales sont négociés et conclus selon la procédure ci-après.

2. Le Conseil autorise l'ouverture des négociations, arrête les directives de négociation, autorise la signature et conclut les accords.

3. La Commission, ou le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité lorsque l'accord envisagé porte exclusivement ou principalement sur la politique étrangère et de sécurité commune, présente des recommandations au Conseil, qui adopte une décision autorisant l'ouverture des négociations et désignant, en fonction de la matière de l'accord envisagé, le négociateur ou le chef de l'équipe de négociation de l'Union.

4. Le Conseil peut adresser des directives au négociateur et désigner un comité spécial, les négociations devant être conduites en consultation avec ce comité.

5. Le Conseil, sur proposition du négociateur, adopte une décision autorisant la signature de l'accord et, le cas échéant, son application provisoire avant l'entrée en vigueur.

6. Le Conseil, sur proposition du négociateur, adopte une décision portant conclusion de l'accord.

Sauf lorsque l'accord porte exclusivement sur la politique étrangère et de sécurité commune, le Conseil adopte la décision de conclusion de l'accord :

a) après approbation du Parlement européen dans les cas suivants :

i) accords d'association ;

ii) accord portant adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ;

iii) accords créant un cadre institutionnel spécifique en organisant des procédures de coopération ;

iv) accords ayant des implications budgétaires notables pour l'Union ;

v) accords couvrant des domaines auxquels s'applique la procédure législative ordinaire ou la procédure législative spéciale lorsque l'approbation du Parlement européen est requise.

Le Parlement européen et le Conseil peuvent, en cas d'urgence, convenir d'un délai pour l'approbation.

b) après consultation du Parlement européen, dans les autres cas. Le Parlement européen émet son avis dans un délai que le Conseil peut fixer en fonction de l'urgence. En l'absence d'avis dans ce délai, le Conseil peut statuer.

7. Par dérogation aux paragraphes 5, 6 et 9, le Conseil peut, lors de la conclusion d'un accord, habiliter le négociateur à approuver, au nom de l'Union, les modifications de l'accord, lorsque celui-ci prévoit que ces modifications doivent être adoptées selon une procédure simplifiée ou par une instance créée par ledit accord. Le Conseil peut assortir cette habilitation de conditions spécifiques.

8. Tout au long de la procédure, le Conseil statue à la majorité qualifiée.

Toutefois, il statue à l'unanimité lorsque l'accord porte sur un domaine pour lequel l'unanimité est requise pour l'adoption d'un acte de l'Union ainsi que pour les accords d'association et les accords visés à l'article 212 avec les États candidats à l'adhésion. Le Conseil statue également à l'unanimité pour l'accord portant adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ; la décision portant conclusion de cet accord entre en vigueur après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

9 Le Conseil, sur proposition de la Commission ou du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, adopte une décision sur la suspension de l'application d'un accord et établissant les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord.

10. Le Parlement européen est immédiatement et pleinement informé à toutes les étapes de la procédure.

11. Un État membre, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission peut recueillir l'avis de la Cour de justice sur la compatibilité d'un accord envisagé avec les traités. En cas d'avis négatif de la Cour de justice, l'accord envisagé ne peut entrer en vigueur, sauf modification de celui-ci ou révision des traités.

*Art. 238.* — 1. Pour les délibérations qui requièrent la majorité simple, le Conseil statue à la majorité des membres qui le composent.

2. Par dérogation au paragraphe 4 de l'article 16 du traité sur l'Union européenne, à partir du 1<sup>er</sup> novembre 2014 et sous réserve des dispositions fixées par le protocole sur les dispositions transitoires, lorsque le Conseil ne statue pas sur proposition de la Commission ou du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, la majorité qualifiée se définit comme étant égale à au moins 72 % des membres du Conseil, représentant des États membres réunissant au moins 65 % de la population de l'Union.

3. À partir du 1<sup>er</sup> novembre 2014, et sous réserve des dispositions fixées par le protocole sur les dispositions transitoires, dans les cas où tous les membres du Conseil ne prennent pas part au vote, la majorité qualifiée se définit comme suit :

a) La majorité qualifiée se définit comme étant égale à au moins 55 % des membres du Conseil représentant les États membres participants, réunissant au moins 65 % de la population de ces États.

Une minorité de blocage doit inclure au moins le nombre minimum de membres du Conseil représentant plus de 35 % de la population des États membres participants, plus un membre, faute de quoi la majorité qualifiée est réputée acquise.

b) par dérogation au point a), lorsque le Conseil ne statue pas sur proposition de la Commission ou du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, la majorité qualifiée se définit comme étant égale à au moins 72 % des membres du Conseil représentant les États membres participants, réunissant au moins 65 % de la population de ces États.

4. Les abstentions des membres présents ou représentés ne font pas obstacle à l'adoption des délibérations du Conseil qui requièrent l'unanimité.

## **Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne**

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

RAPPELANT que la manière dont les parlements nationaux exercent leur contrôle sur leur gouvernement pour ce qui touche aux activités de l'Union relève de l'organisation et de la pratique constitutionnelles propres à chaque État membre ;

DÉSIREUSES d'encourager une participation accrue des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne et de renforcer leur capacité à exprimer leur point de vue sur les projets d'actes législatifs de l'Union ainsi que sur d'autres questions qui peuvent présenter pour eux un intérêt particulier,

SONT CONVENUES des dispositions ci-après, qui sont annexées au traité sur l'Union européenne, au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique :

### **TITRE I. — INFORMATIONS DESTINÉES AUX PARLEMENTS NATIONAUX**

*Art. 1<sup>er</sup>.* — Les documents de consultation de la Commission (livres verts, livres blancs et communications) sont transmis directement par la Commission aux parlements nationaux lors de leur publication. La Commission transmet également aux parlements nationaux le programme législatif annuel ainsi que tout autre instrument de programmation législative ou de stratégie politique en même temps qu'elle les transmet au Parlement européen et au Conseil.

*Art. 2.* — Les projets d'actes législatifs adressés au Parlement européen et au Conseil sont transmis aux parlements nationaux.

Aux fins du présent protocole, on entend par « projet d'acte législatif », les propositions de la Commission, les initiatives d'un groupe d'États membres, les initiatives du Parlement européen, les demandes de la Cour de justice, les recommandations de la Banque centrale européenne et les demandes de la Banque européenne d'investissement, visant à l'adoption d'un acte législatif.

Les projets d'actes législatifs émanant de la Commission sont transmis directement par la Commission aux parlements nationaux, en même temps qu'au Parlement européen et au Conseil.

Les projets d'actes législatifs émanant du Parlement européen sont transmis directement par le Parlement européen aux parlements nationaux.

Les projets d'actes législatifs émanant d'un groupe d'États membres, de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement sont transmis par le Conseil aux parlements nationaux.

*Art. 3.* — Les parlements nationaux peuvent adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, un avis motivé concernant la conformité d'un projet d'acte législatif avec le principe de subsidiarité, selon la procédure prévue par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Si le projet d'acte législatif émane d'un groupe d'États membres, le président du Conseil transmet le ou les avis motivés aux gouvernements de ces États membres.

Si le projet d'acte législatif émane de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement, le président du Conseil transmet le ou les avis motivés à l'institution ou l'organe concerné.

*Art. 4.* — Un délai de huit semaines est observé entre le moment où un projet d'acte législatif est mis à la disposition des parlements nationaux dans les langues officielles de l'Union et la date à laquelle il est inscrit à l'ordre du jour provisoire du Conseil en vue de son adoption ou de l'adoption d'une position dans le cadre d'une procédure législative. Des exceptions sont possibles en cas d'urgence, dont les motifs sont exposés dans l'acte ou la position du Conseil. Sauf dans des cas urgents dûment motivés, aucun accord ne peut être constaté sur un projet d'acte législatif au cours de ces huit semaines. Sauf dans les cas urgents dûment motivés, un délai de dix jours est observé entre l'inscription d'un projet d'acte législatif à l'ordre du jour provisoire du Conseil et l'adoption d'une position.

*Art. 5.* — Les ordres du jour et les résultats des sessions du Conseil, y compris les procès-verbaux des sessions au cours desquelles le Conseil délibère sur des projets d'actes législatifs, sont transmis directement aux parlements nationaux, en même temps qu'aux gouvernements des États membres.

*Art. 6.* — Lorsque le Conseil européen envisage de recourir à l'article 48, paragraphe 1 ou 2, du traité sur l'Union européenne, les parlements nationaux sont informés de l'initiative du Conseil européen au moins six mois avant qu'une décision ne soit adoptée.

*Art. 7.* — La Cour des comptes transmet à titre d'information son rapport annuel aux parlements nationaux, en même temps qu'au Parlement européen et au Conseil.

*Art. 8.* — Lorsque le système parlementaire national n'est pas monocaméral, les articles 1 à 7 s'appliquent aux chambres qui le composent.

## TITRE II. — COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE

*Art. 9.* — Le Parlement européen et les parlements nationaux définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une coopération interparlementaire efficace et régulière au sein de l'Union.

*Art. 10.* — Une conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Cette conférence promeut, en outre, l'échange d'informations et de meilleures pratiques entre les parlements nationaux et le Parlement européen, y compris entre leurs commissions spécialisées. Elle peut également organiser des conférences inter-parlementaires sur des thèmes particuliers, notamment pour

débattre des questions de politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune. Les contributions de la conférence ne lient pas les parlements nationaux et ne préjugent pas de leur position.

### **Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité**

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

DÉSIREUSES de faire en sorte que les décisions soient prises le plus près possible des citoyens de l'Union ;

DÉTERMINÉES à fixer les conditions d'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité fixés à l'article 5 du traité sur l'Union européenne, ainsi qu'à établir un système de contrôle de l'application de ces principes,

SONT CONVENUES des dispositions ci-après, qui sont annexées au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne :

*Art. 1<sup>er</sup>.* — Chaque institution veille de manière continue au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité définis à l'article 5 du traité sur l'Union européenne.

*Art. 2.* — Avant de proposer un acte législatif, la Commission procède à de larges consultations. Ces consultations doivent tenir compte, le cas échéant, de la dimension régionale et locale des actions envisagées. En cas d'urgence exceptionnelle, la Commission ne procède pas à ces consultations. Elle motive sa décision dans sa proposition.

*Art. 3.* — Aux fins du présent protocole, on entend par « projet d'acte législatif », les propositions de la Commission, les initiatives d'un groupe d'États membres, les initiatives du Parlement européen, les demandes de la Cour de justice, les recommandations de la Banque centrale européenne et les demandes de la Banque européenne d'investissement, visant à l'adoption d'un acte législatif.

*Art. 4.* — La Commission transmet ses projets d'actes législatifs ainsi que ses projets modifiés aux parlements nationaux en même temps qu'au législateur de l'Union.

Le Parlement européen transmet ses projets d'actes législatifs ainsi que ses projets modifiés aux parlements nationaux.

Le Conseil transmet les projets d'actes législatifs émanant d'un groupe d'États membres, de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement, ainsi que les projets modifiés, aux parlements nationaux.

Dès leur adoption, les résolutions législatives du Parlement européen et les positions du Conseil sont transmises par ceux-ci aux parlements nationaux.

*Art. 5.* — Les projets d'actes législatifs sont motivés au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Tout projet d'acte législatif devrait comporter une fiche contenant des éléments circonstanciés permettant d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Cette fiche devrait comporter des éléments permettant d'évaluer son impact financier et, lorsqu'il s'agit d'une directive, ses implications sur la réglementation à mettre en œuvre par les États membres, y compris, le cas échéant, la

législation régionale. Les raisons permettant de conclure qu'un objectif de l'Union peut être mieux atteint au niveau de celle-ci s'appuient sur des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs. Les projets d'actes législatifs tiennent compte de la nécessité de faire en sorte que toute charge, financière ou administrative, incombant à l'Union, aux gouvernements nationaux, aux autorités régionales ou locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens soit la moins élevée possible et à la mesure de l'objectif à atteindre.

*Art. 6.* — Tout parlement national ou toute chambre de l'un de ces parlements peut, dans un délai de huit semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif, 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.

Si le projet d'acte législatif émane d'un groupe d'États membres, le président du Conseil transmet l'avis aux gouvernements de ces États membres.

Si le projet d'acte législatif émane de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement, le président du Conseil transmet l'avis à l'institution ou organe concerné.

*Art. 7.* — 1. 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.

2. Dans le cas où les avis motivés sur le non-respect par un projet d'acte législatif du principe de subsidiarité représentent au moins un tiers de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux conformément au deuxième alinéa du paragraphe 1, le projet doit être réexaminé. Ce seuil est un quart lorsqu'il s'agit d'un projet d'acte législatif présenté sur la base de l'article 76 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

À l'issue de ce réexamen, la Commission ou, le cas échéant, le groupe d'États membres, le Parlement européen, la Cour de justice, la Banque centrale européenne ou la Banque européenne d'investissement, si le projet d'acte législatif émane d'eux, peut décider, soit de maintenir le projet, soit de le modifier, soit de le retirer. Cette décision doit être motivée.

3. En outre, dans le cadre de la procédure législative ordinaire, dans le cas où les avis motivés sur le non-respect par une proposition d'acte législatif du principe de subsidiarité représentent au moins une majorité simple des voix attribuées aux parlements nationaux conformément au deuxième alinéa du paragraphe 1, la proposition doit être réexaminée. À l'issue de ce réexamen, la Commission peut décider, soit de maintenir la proposition, soit de la modifier, soit de la retirer.

Si elle choisit de la maintenir, la Commission devra, dans un avis motivé, justifier la raison pour laquelle elle estime que la proposition est conforme au principe de subsidiarité. Cet avis motivé ainsi que les avis motivés des parlements nationaux devront être soumis au législateur de l'Union afin d'être pris en compte dans le cadre de la procédure :

(a) avant d'achever la première lecture, le législateur (le Conseil et le Parlement européen) examine si la proposition législative est compatible avec le principe de subsidiarité, en tenant compte en particulier des motifs invoqués et partagés par la majorité des parlements nationaux ainsi que de l'avis motivé de la Commission ;

(b) si, en vertu d'une majorité de 55 % des membres du Conseil ou d'une majorité des suffrages exprimés au Parlement européen, le législateur est d'avis que la proposition n'est pas compatible avec le principe de subsidiarité, l'examen de la proposition législative n'est pas poursuivi.

*Art. 8.* — La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour se prononcer sur les recours pour violation, par un acte législatif, du principe de subsidiarité formés, conformément aux modalités prévues à l'article 263 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, par un État membre ou transmis par celui-ci conformément à son ordre juridique au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci.

Conformément aux modalités prévues audit article, de tels recours peuvent aussi être formés par le Comité des régions contre des actes législatifs pour l'adoption desquels le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit sa consultation.

*Art. 9.* — La Commission présente chaque année au Conseil européen, au Parlement européen, au Conseil et aux parlements nationaux un rapport sur l'application de l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Ce rapport annuel est également transmis au Comité des régions et au Comité économique et social.

### **Protocole sur la coopération structurée permanente établie par l'article 42 du traité sur l'Union européenne**

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

VU l'article 42, paragraphe 6, et l'article 46 du traité sur l'Union européenne,

RAPPELANT que l'Union conduit une politique étrangère et de sécurité commune fondée sur la réalisation d'un degré toujours croissant de convergence des actions des États membres ;

RAPPELANT que la politique de sécurité et de défense commune fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune ; qu'elle assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires ; que l'Union peut y avoir recours pour des missions visées à l'article 43 du traité sur l'Union européenne en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies ; que l'exécution de ces tâches repose sur les capacités militaires fournies par les États membres, conformément au principe du « réservoir unique de forces » ;

RAPPELANT que la politique de sécurité et de défense commune de l'Union n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres ;

RAPPELANT que la politique de sécurité et de défense commune de l'Union respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour les États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, qui reste le fondement de la défense collective de ses membres, et qu'elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre ;

CONVAINCUES qu'un rôle plus affirmé de l'Union en matière de sécurité et de défense contribuera à la vitalité d'une alliance atlantique renouée, en accord avec les arrangements dits de « Berlin plus » ;

DÉTERMINÉES à ce que l'Union soit capable d'assumer pleinement les responsabilités qui lui incombent au sein de la communauté internationale ;

RECONNAISSANT que l'Organisation des Nations unies peut demander l'assistance de l'Union pour mettre en œuvre d'urgence des missions entreprises au titre des chapitres VI et VII de la charte des Nations unies ;

RECONNAISSANT que le renforcement de la politique de sécurité et de défense demandera aux États membres des efforts dans le domaine des capacités ;

CONSCIENTES que le franchissement d'une nouvelle étape dans le développement de la politique européenne de sécurité et de défense suppose des efforts résolus des États membres qui y sont disposés ;

RAPPELANT l'importance de ce que le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité soit pleinement associé aux travaux de la coopération structurée permanente,

SONT CONVENUES des dispositions ci-après, qui sont annexées au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne :

*Art. 1<sup>er</sup>.* — La coopération structurée permanente visée à l'article 42, paragraphe 6, du traité sur l'Union européenne est ouverte à tout État membre qui s'engage, dès la date d'entrée en vigueur du traité de Lisbonne :

a) à procéder plus intensivement au développement de ses capacités de défense, par le développement de ses contributions nationales et la participation, le cas échéant, à des forces multinationales, aux principaux programmes européens d'équipement et à l'activité de l'Agence dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, de l'acquisition et de l'armement (l'Agence européenne de défense), et

b) à avoir la capacité de fournir, au plus tard en 2010, soit à titre national, soit comme composante de groupes multinationaux de forces, des unités de combat ciblées pour les missions envisagées, configurées sur le plan tactique comme un groupement tactique, avec les éléments de soutien, y compris le transport et la logistique, capables d'entreprendre, dans un délai de 5 à 30 jours, des missions visées à l'article 43, du traité sur l'Union européenne en particulier pour répondre à des demandes de l'Organisation des Nations

unies, et soutenables pour une période initiale de 30 jours, prorogeable jusqu'au moins 120 jours.

*Art. 2.* — Les États membres qui participent à la coopération structurée permanente s'engagent, pour atteindre les objectifs visés à l'article 1<sup>er</sup> :

a) à coopérer, dès l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, en vue d'atteindre des objectifs agréés concernant le niveau des dépenses d'investissement en matière d'équipements de défense, et à réexaminer régulièrement ces objectifs à la lumière de l'environnement de sécurité et des responsabilités internationales de l'Union ;

b) à rapprocher, dans la mesure du possible, leurs outils de défense, notamment en harmonisant l'identification des besoins militaires, en mettant en commun et, le cas échéant, en spécialisant leurs moyens et capacités de défense, ainsi qu'en encourageant la coopération dans les domaines de la formation et de la logistique ;

c) à prendre des mesures concrètes pour renforcer la disponibilité, l'interopérabilité, la flexibilité et la capacité de déploiement de leurs forces, notamment en identifiant des objectifs communs en matière de projection de forces, y compris en réexaminant, éventuellement, leurs procédures de décision nationales ;

d) à coopérer afin de s'assurer qu'ils prennent les mesures nécessaires pour combler, y compris par des approches multinationales et sans préjudice des engagements les concernant au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, les lacunes constatées dans le cadre du « Mécanisme de développement des capacités » ;

e) à participer, le cas échéant, au développement de programmes communs ou européens d'équipements majeurs dans le cadre de l'Agence européenne de défense.

*Art. 3.* — L'Agence européenne de défense contribue à l'évaluation régulière des contributions des États membres participants en matière de capacités, en particulier des contributions fournies suivant les critères qui seront établis, entre autres, sur la base de l'article 2, et en fait rapport au moins une fois par an. L'évaluation peut servir de base aux recommandations et aux décisions du Conseil adoptées conformément à l'article 46 du traité sur l'Union européenne.

**Protocole sur la décision du conseil relative à la mise en œuvre  
des articles 16, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne et 238,  
paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne  
entre le 1<sup>er</sup> novembre 2014 et le 31 mars 2017, d'une part,  
et à partir du 1<sup>er</sup> avril 2017, d'autre part**

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

ÉTANT DONNÉ que, lors de l'approbation du traité de Lisbonne, il était d'une importance fondamentale de dégager un accord sur la décision du Conseil relative à la mise en œuvre des articles 16, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne et 238, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne entre le 1<sup>er</sup> novembre 2014 et le 31 mars 2017, d'une part, et à partir du 1<sup>er</sup> avril 2017, d'autre part (ci-après dénommée « la décision ») ;

SONT CONVENUES des dispositions ci-après, qui sont annexées au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne :

*Art. unique.* — Avant l'examen par le Conseil de tout projet qui tendrait soit à modifier ou à abroger la décision ou l'une de ses dispositions, soit à en modifier indirectement la portée ou le sens par la modification d'un autre acte juridique de l'Union, le Conseil européen délibère préalablement dudit projet, statuant par consensus conformément à l'article 15, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne.

### **Déclaration sur la politique étrangère et de sécurité commune**

La Conférence souligne que les dispositions du traité sur l'Union européenne portant sur la politique étrangère et de sécurité commune, y compris la création de la fonction de haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et la mise en place d'un service pour l'action extérieure, ne portent pas atteinte aux responsabilités des États membres, telles qu'elles existent actuellement, pour l'élaboration et la conduite de leur politique étrangère ni à leur représentation nationale dans les pays tiers et au sein des organisations internationales.

La Conférence rappelle également que les dispositions régissant la politique commune en matière de sécurité et de défense ne préjugent pas de la nature spécifique de la politique de sécurité et de défense des États membres.

Elle souligne que l'UE et ses États membres demeureront liés par les dispositions de la Charte des Nations unies et, en particulier, par la responsabilité principale incombant au Conseil de sécurité et à ses États membres du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

### **Déclaration sur la personnalité juridique de l'Union européenne**

La Conférence confirme que le fait que l'Union européenne a une personnalité juridique n'autorisera en aucun cas l'Union à légiférer ou à agir au-delà des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités.