

N° 3

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2003

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation pour l'Union européenne (1) sur le projet de traité établissant une **Constitution pour l'Europe**,*

Par M. Hubert HAENEL,

Sénateur,

(1) Cette délégation est composée de : M. Hubert Haenel, président ; M. Denis Badré, Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Jean-Léonce Dupont, Claude Estier, Jean François-Poncet, Lucien Lanier, vice-présidents ; M. Hubert Durand-Chastel, secrétaire ; MM. Bernard Angels, Robert Badinter, Jacques Bellanger, Jean Bizet, Jacques Blanc, Maurice Blin, Gérard César, Gilbert Chabroux, Robert Del Picchia, Mme Michelle Demessine, MM. Marcel Deneux, Jean-Paul Émin, Pierre Fauchon, André Ferrand, Philippe François, Bernard Frimat, Yann Gaillard, Emmanuel Hamel, Serge Lagache, Louis Le Pensec, Aymeri de Montesquiou, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Simon Sutour, Jean-Marie Vanlerenberghe, Paul Vergès, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.

Union européenne.

INTRODUCTION

C'est la « *déclaration relative à l'avenir de l'Union* », annexée au **traité de Nice** signé le 26 février 2001, qui a été à l'origine du projet de **Constitution pour l'Europe** élaboré par la Convention européenne, en arrêtant le principe d'un « **débat approfondi** » préalable à la convocation d'une Conférence intergouvernementale (CIG).

La déclaration relative à l'avenir de l'Union

Cette déclaration prévoyait le lancement d'un « débat approfondi » portant sur quatre points principaux :

- la délimitation des compétences entre l'Union et les Etats membres, dans l'optique du principe de subsidiarité ;
- le statut juridique de la Charte des droits fondamentaux « proclamée » à Nice en décembre 2000 ;
- la simplification des traités ;
- le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne.

Elle évoquait également la nécessité d'« améliorer et d'assurer en permanence la légitimité démocratique et la transparence de l'Union et de ses institutions ».

A l'issue d'une phase nationale en 2001, le « débat approfondi » devait, selon le traité, se poursuivre à l'échelon européen à partir de 2002 et se conclure par une nouvelle Conférence intergouvernementale (CIG) en 2004.

Et c'est le **Conseil européen de Laeken** (décembre 2001) qui décida, afin d'assurer « *une préparation aussi large et aussi transparente que possible* » de cette CIG, de convoquer une Convention sur le modèle de celle qui avait élaboré la Charte des droits fondamentaux. La déclaration de Laeken, tout en demandant à la nouvelle Convention d'examiner les grandes questions

évoquées par la déclaration de Nice, plaçait cette tâche dans la perspective de l'adoption d'un « *texte constitutionnel* » pour l'Union.

La composition de la Convention

Outre son président – M. Valéry Giscard d'Estaing – et ses deux vice-présidents – MM. Giuliano Amato et Jean-Luc Dehaene – la Convention était composée :

- d'un représentant de l'Exécutif et de deux représentants du Parlement national pour chaque Etat membre ;
- de 16 membres du Parlement européen ;
- de deux représentants de la Commission européenne.

Les treize pays candidats à l'adhésion étaient représentés dans les mêmes conditions que les quinze pays membres et participaient « à part entière » aux travaux ; toutefois, le consensus était réputé atteint s'il existait entre les Etats membres, même en cas d'opposition de certains pays candidats.

La Convention comptait donc 105 membres titulaires :

- le président et les deux vice-présidents ;
- 56 représentants des parlements nationaux ;
- 16 représentants du Parlement européen ;
- 28 représentants des Exécutifs ;
- 2 représentants de la Commission.

Chacun de ces 102 représentants avait un suppléant.

Le **présidium** de la Convention comprenait, outre le président et les vice-présidents, dix membres désignés de manière à ce que chaque composante de la Convention soit représentée. Son rôle était de dégager les enseignements des travaux de la Convention et de lui proposer, en conséquence, des textes.

La Convention a commencé ses travaux le 28 février 2002, pour les achever le 10 juillet 2003. Alors que la déclaration de Laeken lui demandait d'établir un « document final » pouvant comprendre « soit différentes options, en précisant le soutien qu'elles ont recueilli, soit des recommandations en cas de consensus », la Convention est parvenue à un consensus sur un projet complet de Constitution pour l'Union.

Pour porter une appréciation sur le projet approuvé par la Convention, trois questions doivent être examinées :

- ce projet, qui se présente comme une « Constitution », modifie-t-il la nature des relations entre l'Union et les Etats membres ?
- quels changements apporte-t-il au fonctionnement de l'Union ?

– fait-il évoluer le rôle de l'Union, particulièrement dans les domaines où le développement de ce rôle est souvent évoqué ?

Ces trois questions seront abordées successivement.

I. L'UNION ET LES ETATS MEMBRES

Dès son origine, la construction européenne a emprunté des voies originales, se situant en dehors des catégories classiques du droit.

Aujourd'hui encore, l'Union n'apparaît ni comme une fédération, ni comme une confédération, tout en empruntant certains traits à l'un et l'autre de ces modèles.

La construction européenne se rattache au fédéralisme par plusieurs aspects. Les institutions de l'Union comportent une assemblée élue au suffrage direct et disposant de larges pouvoirs législatifs et budgétaires. La Cour de justice est habilitée à trancher des conflits avec les États membres et garantit l'unité d'interprétation de la législation communautaire, qui a la primauté sur les législations nationales et peut avoir un effet direct. Une « citoyenneté de l'Union » a été instituée par le traité de Maastricht.

Mais l'Union a aussi certains traits d'une confédération : les États membres sont les « maîtres des traités », l'Union n'a qu'une compétence d'attribution, et les domaines régaliens (à l'exception de la monnaie) sont régis, pour l'essentiel, par des procédures intergouvernementales.

Au-delà de ces emprunts à plusieurs modèles, l'originalité de la construction européenne se manifeste dans la « **méthode communautaire** » qui a permis d'élaborer la législation très développée encadrant le marché intérieur. Cette méthode comporte en effet des traits bien particuliers :

– la Commission européenne n'est pas un Gouvernement. Politiquement pluraliste, elle comporte au moins un national de chaque Etat membre. Dotée du monopole de l'initiative des textes, elle dispose également de compétences exécutives ; gardienne des traités, elle est dans certains cas une juridiction de première instance. Surtout, elle doit incarner l'intérêt général européen et trouver, au cas par cas, le point d'équilibre entre les Etats membres : c'est parce qu'elle a ce rôle que les Etats doivent être unanimes, au sein du Conseil des ministres, pour adopter un amendement à une proposition de la Commission.

– le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil des ministres ne signifie pas qu'il existe une majorité et une opposition : il est, en réalité, le moyen d'obliger tous les États membres à entrer dans une logique de négociation, de manière à parvenir à un compromis final qui ne soit franchement inacceptable pour aucun pays, même si tous ne le soutiennent pas ;

– le Parlement européen, directement élu, dispose de large pouvoirs législatifs et budgétaires ; mais, s’il parvient à collaborer au sein du « triangle institutionnel » avec le Conseil et la Commission, institutions politiquement pluralistes, c’est parce qu’il n’est pas structuré entre une majorité soutenant un exécutif et une opposition le critiquant.

Le texte « constitutionnel » issu de la Convention engage-t-il plus clairement l’Union dans la voie du fédéralisme ou maintient-il son caractère *sui generis* ?

1. Une dimension fédérale plus accentuée

Certains aspects du projet de Constitution renforcent la dimension fédérale déjà présente dans les traités.

a) *L’Union est explicitement dotée de la personnalité juridique*

À l’heure actuelle, la Communauté européenne dispose de la personnalité juridique, mais les traités ne sont pas explicites pour l’Union en tant que telle. La Convention n’a pas retenu la solution qui aurait consisté à faire coexister deux personnalités juridiques : celle de l’Union et celle de la Communauté. Elle a retenu la formule d’une **personnalité juridique unique**, attribuée à l’Union (1). Ce choix a ouvert la voie à la **simplification** effectuée par le projet de Constitution : la structure en « piliers » introduite par le traité de Maastricht disparaît, et avec elle la Communauté européenne. Ne subsiste que l’Union, avec des procédures de décision différenciées selon les domaines. L’attribution de la personnalité juridique à l’Union l’habilite sans ambiguïté à être un acteur international dans les différents domaines relevant de ses compétences : elle peut représenter les États membres, signer des traités, ester en justice, adhérer à des organisations internationales. Les actes internationaux de l’Union n’ont pas à être ratifiés par les parlements nationaux et ont la primauté sur ceux conclus par les États membres.

On doit toutefois souligner qu’il s’agit là d’une **clarification et d’une confirmation plus que d’un véritable changement**. En effet, l’Union possède déjà aujourd’hui *de facto* la personnalité juridique, en conséquence de l’article 24 du traité sur l’Union européenne qui lui reconnaît la capacité de conclure, dans le cadre de ses compétences, des accords « *avec un ou plusieurs États ou organisations internationales* ». Lorsque le problème a été soulevé pour la conclusion d’accords de coopération en matière pénale avec les

(1) La Communauté européenne de l’énergie atomique (EURATOM) conserve sa propre personnalité juridique, la Convention ayant finalement estimé qu’il n’entrait pas dans son mandat d’aborder les questions posées par le traité EURATOM.

États-Unis, le Conseil, suivant l'avis de son service juridique, a tranché dans ce sens (2). Au demeurant, **la personnalité juridique de l'Union demeure celle d'une organisation internationale et non pas d'un État, puisque les États membres ne renoncent pas à leur propre personnalité internationale.**

b) La place des procédures intergouvernementales s'amenuise

Le traité de Maastricht, tout en maintenant un cadre institutionnel unique, distinguait nettement trois « piliers » où les procédures de décision n'étaient pas les mêmes, les deuxième (politique étrangère et de sécurité commune) et troisième (justice et affaires intérieures) « piliers » ayant un caractère intergouvernemental.

Le traité d'Amsterdam, sans remettre en cause l'existence des « piliers », avait transféré dans le pilier communautaire une partie des domaines relevant du troisième « pilier ». Les règles concernant les visas, l'asile, l'immigration et les autres politiques relatives à la libre circulation des personnes avaient été ainsi « communautarisées ». Le projet de Constitution parachève ce mouvement en **appliquant la procédure de décision communautaire – avec certaines adaptations – à l'ensemble des politiques relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice.**

Pour l'action extérieure en revanche, la suppression des piliers laisse subsister, comme actuellement, deux procédures de décision bien distinctes :

– la politique commerciale, la coopération au développement et l'aide humanitaire relèvent de la « méthode communautaire » ;

– la politique extérieure et de sécurité commune (PESC) et la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) ont un caractère intergouvernemental.

c) La Constitution intègre la Charte des droits fondamentaux proclamée à Nice

Cela consacre l'élargissement de la vocation de l'Union qui, à l'origine communauté économique, a pris une dimension politique avec le traité de Maastricht et dispose, depuis le traité d'Amsterdam, de larges compétences en matière de justice et d'affaires intérieures.

L'intégration dans la Constitution confère à la Charte une valeur juridiquement contraignante. Pour autant, il s'agit plus d'une officialisation

(2) L'accord en question a été approuvé par le Conseil de l'Union le 6 juin 2003.

que d'un saut qualitatif. En effet, le traité sur l'Union européenne stipule (article 6) que « *l'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne des droits de l'homme (...) et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire* ». La Cour de justice disposait donc déjà d'une base pour développer sa jurisprudence en matière de protection des droits fondamentaux ; et le contenu de la Charte avait été pris en compte par cette jurisprudence, à partir de sa « proclamation » lors du Conseil européen de Nice.

Au demeurant, les effets de l'intégration de la Charte sont encadrés par le projet de Constitution (article II-51). La Charte s'impose aux États membres seulement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union ; 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 nouvelle pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies dans les autres parties de la Constitution* ». En outre, conformément au compromis conclu avec la Grande-Bretagne pour l'obtention du consensus sur la Charte, celle-ci « *sera interprétée par les juridictions de l'Union et des États membres en prenant dûment en considération les explications établies sous l'autorité du Présidium de la Convention qui a élaboré la Charte* » (3).

Il est à noter que le projet de Constitution rend possible une adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH), d'une part en reconnaissant clairement à l'Union la personnalité juridique, d'autre part en prévoyant, à son article 7, que l'Union « *s'emploie à adhérer* » à cette Convention, sans toutefois que cette adhésion puisse modifier les compétences de l'Union. La décision d'adhérer à la CEDH relève du Conseil statuant à l'unanimité ; elle est soumise à l'approbation du Parlement européen (article III-227 du projet de Constitution).

d) Le sens du projet européen est affirmé

Si l'intégration de la Charte constitue plus une étape supplémentaire dans un processus déjà engagé qu'une véritable mutation, elle n'en contribue pas moins à préciser **le sens du projet européen**, conjointement avec **le préambule** du projet de Constitution. Celui-ci fait référence aux « *héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe, dont les valeurs, toujours présentes dans son patrimoine, ont ancré dans la vie de la société le rôle central de la personne humaine et de ses droits inviolables et inaliénables, ainsi que le respect du droit* ». La construction européenne s'appuie donc sur un ensemble d'héritages liés à son histoire et, en même temps, se fixe pour but

(3) Ces explications donnent, article par article, des indications concises sur les sources et la portée de chacun des droits énoncés dans la Charte.

de promouvoir des valeurs qu'elle considère comme universelles, celles qui se traduisent dans les principes reconnus par la Charte.

Le projet de Constitution va ainsi dans le sens de l'affirmation d'une **identité européenne**, ce que confirme l'insertion d'un article – l'article IV-1 – sur les « **signes de l'Union** » : son drapeau, son hymne, sa monnaie, sa devise – « *Unie dans la diversité* » – et sa journée commémorative, le 9 mai.

2. Le maintien du caractère *sui generis*

S'il accentue la dimension fédérale de la construction européenne, le projet de Constitution ne transforme pas pour autant la nature de l'Union, qui reste originale et hybride. Le mot « fédéral » n'apparaît d'ailleurs à aucun moment dans le texte, les représentants de la Grande-Bretagne – soutenus par ceux des pays scandinaves – s'y étant opposés comme lors de la négociation du traité de Maastricht. L'emploi de ce terme aurait d'ailleurs été source d'ambiguïté car, en tout état de cause, le projet de Constitution ne peut être interprété comme donnant naissance à un État fédéral.

a) La « Constitution de l'Union » reste en réalité un traité

L'intitulé du projet – « *projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe* » – est à cet égard explicite. Il ne s'agit donc pas de doter l'Union d'une Constitution au sens où les États-Unis ou l'Allemagne fédérale en ont une. Les textes constitutionnels de ces pays encadrent l'exercice d'une souveraineté. Ils émanent d'un pouvoir constituant qui est l'expression d'un peuple, et qui ne repose donc pas sur la règle de l'unanimité. Rien de tel dans le cas du projet de Constitution de l'Union. L'Union a une **compétence d'attribution** (art. 9) et ses compétences lui sont **conférées par les États membres** (art. 1). La « Constitution » est établie et révisée par accord unanime entre les États membres et eux seuls (article IV-7).

Certes, il est prévu que, désormais, une **révision de la Constitution** est normalement préparée par une Convention, sauf si le Conseil européen en décide autrement, en accord avec le Parlement européen, lorsque les modifications envisagées sont de faible ampleur. Mais le rôle des Conventions reste uniquement d'« *adopter par consensus des recommandations* ». La décision continue d'incomber à une Conférence intergouvernementale, dont les résultats sont soumis à ratification dans chaque État membre. Une déclaration annexée au projet de Constitution précise que « *si, à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la signature du traité établissant la Constitution, 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 ». La substance de ce texte figure également à l'article IV-7 relatif à la révision du traité constitutionnel. On ne peut y voir la base possible d'une révision qui ne serait pas décidée à l'unanimité. Le recours au Conseil européen – qui, au demeurant, statue dans ce cas par consensus – est une pratique établie dans ce type de situation : ce fut le cas après le « non » danois au traité de Maastricht, comme après le « non » irlandais au traité de Nice. Dans ces deux cas, en donnant des garanties que lui seul pourrait donner sur l'interprétation du traité en cause, le Conseil européen a permis la tenue d'un second référendum. Le projet de Constitution se borne à codifier cette pratique.

Ainsi, appeler « Constitution » le texte de base de l'Union se justifie sur le plan du contenu – on y trouve en effet les éléments que l'on trouve d'ordinaire dans une Constitution (4) – et représente un symbole politique, mais ne modifie pas la nature de l'Union, qui reste fondée sur un accord unanime des États membres.

b) La dimension confédérale de l'Union n'est pas abolie

En réalité, **les États membres continuent à prendre par des actes soumis à ratification nationale les décisions de base concernant l'Union :**

– la **définition de ses compétences**, puisque la procédure de révision des traités laisse aux États membres la « compétence de la compétence » ;

– la **définition de ses moyens financiers** (plafond des ressources de l'Union, création ou suppression d'une catégorie de ressources) ;

– les nouvelles adhésions et donc la **liste de ses membres**.

En outre, les décisions importantes concernant les **affaires étrangères et la défense** continuent à relever pour l'essentiel d'une logique intergouvernementale.

Le maintien de la dimension confédérale est au demeurant souligné par l'article 59 sur le **retrait volontaire de l'Union**, reconnu comme un droit pour tout État membre.

L'Union conserve donc un caractère hybride, combinant des éléments de fédéralisme et de confédéralisme.

(4) En ce sens, l'Union avait déjà une « Constitution ». La Cour de justice avait aussi qualifié les traités de « Charte constitutionnelle de base » (arrêt du 22 avril 1986, Les Verts) ou encore de « Charte constitutionnelle d'une communauté de droit » (avis du 14 décembre 1991 sur l'Espace économique européen).

c) La spécificité de la « méthode communautaire » est également maintenue.

Un courant existait au sein de la Convention pour donner davantage à la Commission européenne le profil d'un gouvernement dans un système parlementaire, en prévoyant notamment qu'elle doive refléter la majorité du Parlement européen. Une telle orientation aurait modifié très sensiblement les données sur lesquelles s'appuie la « méthode communautaire ». Expression d'une majorité politique, la Commission aurait-elle pu conserver son rôle de trait d'union entre les États membres, qui justifie son monopole d'initiative des textes et fonde l'exigence d'unanimité au sein du Conseil pour l'adoption d'un amendement ? Aurait-elle pu conserver sa fonction de « gardienne des traités » incluant un rôle juridictionnel ? Le pouvoir de proposition de chaque État membre pour la constitution du collège des commissaires pouvait-il se combiner avec l'exigence que la Commission procède de la majorité du Parlement européen ?

Cependant, **cette orientation n'a pas été retenue**. La définition du rôle de la Commission, à l'article 25, est inspirée des équilibres actuels de la « méthode communautaire ». La nomination du président suppose un accord entre le Conseil européen et le Parlement européen. Le pouvoir de proposition de chaque État membre et l'égalité entre les États membres restent à la base des règles de composition du collège des commissaires. Bien qu'il modifie sur des points importants les dispositions régissant aujourd'hui la Commission, le projet de Constitution continue donc à se situer dans l'esprit traditionnel de la « méthode communautaire », et non pas dans la logique d'un système de parlementarisme majoritaire.

* *

*

Finalement, le projet de Constitution ne modifie pas la nature de l'Union. Même s'il conforte sa dimension fédérale, il préserve son fondement interétatique et maintient les compromis caractéristiques de la méthode communautaire. « Fédération d'États-Nations » et non pas État fédéral, l'Union reste une construction sans véritable équivalent ni précédent.

II. LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION

Les questions relatives au fonctionnement de l'Union étaient un des principaux aspects du mandat confié à la Convention par le Conseil européen de Laeken. Il s'agissait d'examiner comment simplifier les instruments et les procédures, et comment introduire « *d'avantage de démocratie, de transparence et d'efficacité* » dans la vie des institutions.

À cet égard, la Convention s'est montrée profondément novatrice et a retenu des réformes importantes touchant aussi bien les instruments et les procédures que les institutions.

1. Les instruments et les procédures

Le projet de Constitution s'efforce, tout d'abord, de donner une présentation plus claire des différents instruments juridiques de l'Union et d'en réduire le nombre (5). Certains de ces instruments reçoivent une nouvelle dénomination. Cette nouvelle présentation s'accompagne de la mise en place d'une hiérarchie des normes principalement fondée sur la distinction entre actes législatifs et non législatifs.

Ensuite, le projet définit une procédure de droit commun pour l'adoption de la législation européenne. Des procédures spéciales subsistent dans un nombre limité de domaines.

Enfin, le régime des coopérations renforcées est modifié.

a) Les instruments

• **Les actes législatifs sont la « loi-cadre européenne » et la « loi européenne.**

– la « **loi-cadre européenne** », qui se substitue à la directive, lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant au choix de la forme et des moyens ;

– la « **loi européenne** », qui remplace l'actuel règlement, est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

(5) Réduction qui est plus apparente que réelle, si l'on tient compte des adaptations qui sont apportées à ces instruments en fonction des caractères spécifiques des domaines abordés.

- À côté de la loi et de la loi-cadre européennes, le projet de Constitution introduit une nouvelle catégorie d'actes : les **règlements délégués**. Ceux-ci peuvent, à la lumière de l'expérience, modifier ou compléter les « *éléments non essentiels* » d'une loi ou d'une loi-cadre à condition que cette dernière l'ait explicitement prévu en précisant les objectifs, le contenu, la partie et la durée de la délégation. Les règlements délégués sont pris par la Commission européenne, sous le contrôle du Parlement européen et du Conseil des ministres.

- **Les actes non législatifs sont le « règlement européen » et la « décision européenne ».**

Les actes non législatifs

– le « **règlement européen** » est une innovation. Il ne correspond pas au règlement tel qu'il existe aujourd'hui dans les traités, qui se caractérise non par son contenu, mais par le fait qu'il est obligatoire dans tous ses éléments et doté d'un effet direct. Beaucoup plus proche de la terminologie constitutionnelle française, il se caractérise uniquement par son **contenu non législatif**. Dans ses modalités, il peut soit lier les États membres pour l'objectif en leur laissant le choix des moyens, soit être obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable.

Les règlements européens sont pris soit pour mettre en oeuvre des actes législatifs, soit directement pour régir certaines matières : le recours au règlement est alors prévu expressément par la Constitution elle-même (ainsi, en matière agricole, ce sont des règlements qui fixent le régime des prix, des prélèvements, des aides et des limitations quantitatives). Les règlements européens sont adoptés soit par la Commission, soit par le Conseil sur proposition de la Commission.

– La « **décision européenne** » regroupe tous les actes non législatifs qui ne sont pas des textes de portée générale.

b) La procédure législative

- **La procédure de codécision égalitaire entre le Parlement européen et le Conseil statuant à la majorité qualifiée devient la procédure législative de droit commun.**

Le projet de constitution poursuit en cela une évolution déjà entamée par les traités d'Amsterdam et de Nice. Le changement proposé est néanmoins de grande ampleur puisque le nombre des domaines régis par la procédure de codécision va pratiquement doubler. Ainsi, en raison de la suppression des « piliers », presque toutes les mesures relatives à la construction de l'espace de liberté, de sécurité et de justice seront régies par cette procédure. De même, les organisations communes des marchés agricoles seront désormais arrêtées

en codécision. Dans la procédure législative de droit commun, le Conseil statue à la majorité qualifiée. Le projet de Constitution réduit sensiblement le nombre des exceptions, où le Conseil statue à l'unanimité. Le vote à la majorité qualifiée est introduit dans une trentaine de domaines, souvent importants (6).

• **Il subsiste cependant des procédures législatives particulières.**

Les procédures législatives particulières

Dans un nombre restreint de cas, la loi ou la loi-cadre est adoptée par le Conseil, le Parlement européen ayant seulement un pouvoir d'approbation ou de rejet : il en est ainsi, par exemple, de la loi fixant le cadre financier pluriannuel de l'Union ou de la mise en place éventuelle d'un Parquet européen à partir d'Eurojust.

Dans de très rares cas, la loi ou la loi-cadre européenne est adoptée par le seul Conseil après consultation du Parlement européen : c'est le cas notamment des mesures d'harmonisation fiscale, ou des mesures concernant la coopération opérationnelle entre les services de police.

Inversement, le Parlement européen est habilité dans quelques cas à adopter des lois européennes, le Conseil pouvant seulement approuver ou rejeter le texte ainsi adopté : il en est ainsi du statut des députés européens, ou des pouvoirs des commissions d'enquête parlementaires.

De plus, dans des domaines désormais peu nombreux – une quinzaine environ – le Conseil continue à statuer à l'unanimité dans la procédure législative. Pour la plupart de ces domaines, des « **clauses passerelles** » permettent toutefois au Conseil européen, ou dans certains cas au Conseil, de décider à l'unanimité que les mesures seront désormais votées à la majorité qualifiée.

Enfin, pour les lois et lois-cadres concernant la coopération judiciaire en matière pénale et la coopération policière, la Commission n'a pas un droit d'initiative exclusif ; un quart au moins des États membres peuvent également prendre l'initiative d'un texte.

c) Les coopérations renforcées

Introduit par le traité d'Amsterdam, le mécanisme des coopérations renforcées est destiné à permettre à une partie des États membres d'utiliser le cadre institutionnel de l'Union pour un approfondissement de la construction

(6) Voir en annexe la liste de ces domaines, p.

européenne dans tel ou tel domaine, dès lors que tous les États membres n'ont pas la volonté ou la capacité d'y participer. Le traité d'Amsterdam avait cependant soumis le lancement des coopérations renforcées à des conditions très contraignantes, et l'avait exclu pour les questions de politique extérieure et de sécurité commune (PESC), si bien que le mécanisme n'a jamais été utilisé. Le traité de Nice a assoupli certains aspects de ce dispositif : toujours très contraignant pour le « pilier » communautaire, il est devenu plus facile à mettre en oeuvre dans le cas du « troisième pilier » (Justice et Affaires intérieures). Dans le cas de la PESC, les coopérations renforcées ont été rendues possibles pour la mise en oeuvre d'une « action commune » ou d'une « position commune », mais elles demeurent exclues dans le domaine de la défense.

Le projet de Constitution tend à une évolution profonde de ce régime. En conséquence de la suppression des « piliers », il prévoit un régime de droit commun et des dispositions particulières seulement pour la PESC et pour la défense.

Le régime de droit commun reprend, avec quelques adaptations, les règles très contraignantes qui s'appliquent aujourd'hui au seul pilier communautaire. Les coopérations renforcées ne peuvent être lancées qu'en dernier ressort et doivent rassembler un tiers au moins des États membres ; l'autorisation est accordée par le Conseil statuant à la majorité qualifiée ; la Commission et le Parlement européen ont un droit de veto. Les mesures relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice entrent désormais dans le droit commun des coopérations renforcées. Il sera de ce fait plus difficile d'engager des coopérations renforcées dans ce domaine que dans le cadre du traité de Nice qui avait voulu les faciliter, ne posant pour seules conditions que la participation d'au moins huit États et l'accord du Conseil.

Pour la PESC, en revanche, le projet de Constitution ouvre davantage la voie à un recours aux coopérations renforcées. Leur champ n'est plus limité à des mesures de mise en oeuvre, et les seules conditions à remplir sont la participation d'au moins un tiers des États membres et l'accord du Conseil statuant à la majorité qualifiée (7).

Pour la défense, rompant avec l'exclusion des coopérations renforcées en ce domaine, le projet rend possible ou organise **quatre formules spécifiques de coopérations renforcées**.

(7) Dans le cadre du traité de Nice, tout État membre peut demander que le lancement d'une coopération renforcée dans le domaine de la PESC soit portée devant le Conseil européen, qui statue par consensus. Le projet de Constitution ne reprend pas – du moins explicitement – cette règle.

Les coopérations renforcées en matière de défense

– lorsque le Conseil a décidé, à l’unanimité, de participer à une mission de gestion des crises, il peut décider à la majorité qualifiée de confier la mise en oeuvre de cette mission à un groupe d’États membres volontaires qui disposent des capacités requises ;

– les États membres qui remplissent des critères de capacités militaires plus élevés et sont disposés à prendre des engagements plus contraignants en cette matière instaurent entre eux une « coopération structurée » ; ces critères, ces engagements et la liste des États participants sont fixés par un protocole annexé à la Constitution (un accord unanime des États membres est donc nécessaire) ; les États participants à la « coopération structurée » décident ensuite seuls des demandes ultérieures de participation d’un État membre ;

– l’engagement de défense mutuelle liant certains États membres au sein de l’UEO est mentionné dans le projet de Constitution ; il est ouvert à tout État membre à qui il suffit d’informer le Conseil européen qu’il souscrit à l’engagement ;

– enfin, une Agence européenne de l’armement, de la recherche et des capacités militaires est instituée sur la base du volontariat.

2. Les institutions

Le projet de Constitution suggère de profonds changements touchant chacune des institutions de l’Union.

a) Le Conseil européen

La réforme du Conseil européen est celle qui a suscité les plus vives controverses au sein de la Convention. Le compromis final modifie sensiblement le régime du Conseil européen.

- Celui-ci figure désormais parmi les institutions de l’Union au même titre que le Conseil des ministres. Il est doté d’une **présidence stable**, en remplacement de la présidence rotative pour six mois. Le président du Conseil européen est élu par celui-ci pour une durée de deux ans et demi, renouvelable une fois. Ces modifications n’ont pas d’incidence sur les missions du Conseil européen, qui restent définies dans les mêmes termes qu’aujourd’hui, ni sur les fonctions de son président, le projet de Constitution codifiant sur ce point les pratiques actuelles.

- La composition du Conseil européen est retouchée dans la mesure où le président, qui ne peut exercer de mandat national, vient s'ajouter aux chefs d'État ou de gouvernement et au président de la Commission européenne. Par ailleurs, le ministre des Affaires étrangères de l'Union « *participe aux travaux* » du Conseil européen. En revanche, les ministres des Affaires étrangères n'assistent plus de droit aux réunions du Conseil européen, qui peut toutefois décider, « *lorsque l'ordre du jour l'exige* », que les chefs d'État ou de gouvernement seront assistés par un ministre et le président de la Commission par un second commissaire.

- Alors que les avant-projets soumis à la Convention interdisaient que le président du Conseil européen puisse être membre d'une autre institution européenne, cette précision a été ôtée du texte final qui, de ce fait, n'exclut plus la possibilité d'une « présidence unique » où une même personne présiderait à la fois le Conseil européen et la Commission européenne.

b) Le Conseil des ministres

Si le rôle du Conseil des ministres reste inchangé, son organisation est en revanche profondément réformée par le projet de Constitution.

- Seules subsistent **deux formations de droit commun** :

- tout d'abord, le **Conseil législatif et des affaires générales**. Cette formation a un double rôle : en tant que Conseil des affaires générales, elle participe à la préparation des réunions du Conseil européen et au suivi des décisions prises ; en tant que Conseil législatif, elle se prononce sur l'ensemble des lois-cadres et lois européennes. Sans le dire explicitement, le texte suppose que chaque État membre soit représenté au sein du Conseil législatif et des affaires générales par un ministre spécialisé dans cette tâche. Le texte précise en revanche que, dans les activités législatives, chaque État membre est représenté en outre par un ou deux ministres compétents pour le domaine abordé.

- ensuite, le **Conseil des affaires étrangères**, chargé d'« *élaborer les politiques extérieures de l'Union selon les lignes stratégiques définies par le Conseil européen* ».

- À côté des deux formations de droit commun, le projet prévoit le maintien de formations spécialisées du Conseil, dont le Conseil européen est chargé d'établir la liste ; toutefois, ces formations n'auront pas de rôle législatif.

- **La règle de la présidence semestrielle est également abandonnée pour la présidence du Conseil des ministres.** La présidence du Conseil des

Affaires étrangères est assurée par le ministre des Affaires étrangères de l'Union. Les autres formations du Conseil sont présidées chacune par un État différent selon un système de rotation égale pour une durée d'au moins un an.

Le ministre des Affaires étrangères de l'Union

Il se substitue à la fois au Haut représentant pour la PESC et au commissaire chargé des relations extérieures et relève donc à la fois du Conseil et de la Commission. Il est désigné par le Conseil européen statuant à la majorité qualifiée avec l'accord du président de la Commission (8). Il préside le Conseil des Affaires étrangères, dispose d'un droit d'initiative, contribue à l'élaboration par le Conseil de la politique extérieure commune ainsi que de la politique de sécurité et de défense commune, et assure leur mise en oeuvre. Il représente l'Union pour les matières relevant de la PESC et dispose d'un « service pour l'action extérieure » travaillant en collaboration avec les services diplomatiques des États membres.

• Enfin, la **définition de la majorité qualifiée** pour les décisions du Conseil prises sur proposition de la Commission est modifiée.

La majorité qualifiée

Les règles actuelles, issues du traité de Nice, font intervenir trois critères pour l'obtention de la majorité qualifiée :

- un nombre de voix étant affecté à chaque État membre, le projet d'acte doit obtenir un nombre minimum de voix (qui représente un peu plus des sept dixièmes du total) ;
- le projet d'acte doit être soutenu par la majorité des États membres ;
- les États membres approuvant le projet d'acte doivent représenter au moins 62 % de la population de l'Union (toutefois, cette clause démographique ne joue que si un État membre en fait la demande).

Le projet de Constitution prévoit seulement deux critères :

- le projet d'acte doit être soutenu par la **majorité des États membres** ;
- cette majorité doit représenter au moins **60 % de la population** de l'Union.

(8) Bien que membre de la Commission, le ministre des Affaires étrangères y dispose d'un statut spécial et, notamment, n'est soumis au principe de collégialité que pour celles de ses activités qui entrent dans les compétences de la Commission.

c) La Commission européenne

Le projet de Constitution ne modifie pas substantiellement le rôle de la Commission européenne, mais **réforme sa composition en poursuivant l'évolution amorcée par le traité de Nice.**

La composition de la Commission

À l'heure actuelle, la Commission comprend deux nationaux de chacun des cinq plus grands États membres, et un national de chacun des autres États.

À compter de la nomination de la prochaine Commission, ce sont les règles du traité de Nice qui s'appliqueront. Elles prévoient que, tant que le nombre des États membres n'atteint pas vingt-sept, la Commission est composée d'un national de chaque État membre. Après l'adhésion du vingt-septième membre, le Conseil doit arrêter à l'unanimité de nouvelles règles de composition selon lesquelles le nombre des commissaires devra être inférieur à celui des États membres, les commissaires étant choisis sur la base d'une rotation égalitaire entre les États.

Le projet de Constitution laisse le traité de Nice s'appliquer jusqu'au renouvellement de la Commission qui interviendra en 2009.

Mais, au lieu de laisser le Conseil définir le système qui s'appliquera après la phase transitoire où la Commission compte un national de chaque État membre, le projet fixe d'ores et déjà les futures règles :

– la Commission comprendra **quinze membres** : son président, le ministre des Affaires étrangères de l'Union, et treize membres ;

– le collège ainsi constitué sera complété par des **commissaires sans droit de vote**, de manière à ce qu'il y ait un national de chaque État membre soit comme commissaire de plein exercice, soit comme commissaire sans droit de vote ;

– un principe de **rotation égalitaire** déterminera quels États membres ont un national parmi les commissaires de plein exercice. Les règles de rotation seront fixées de manière à ce que chaque collège reflète « *l'éventail démographique et géographique de l'ensemble des États membres de l'Union* ».

Les règles de **désignation** des membres de la Commission sont également modifiées.

Comme actuellement, le président de la Commission sera désigné par le Conseil européen, et cette désignation soumise à l'approbation du Parlement européen. Mais, alors qu'aujourd'hui les membres du collège sont désignés – sur la base des propositions faites par les États membres – par le Conseil européen en accord avec le président de la Commission, le projet prévoit un nouveau système :

– chaque État membre établira une liste de trois personnes (ne pouvant être toutes du même sexe) ;

– le président de la Commission choisira directement parmi ces trois noms la personne appelée à faire partie de la Commission au titre de cet État membre.

Le collège des commissaires de plein exercice (dénommés « commissaires européens ») et celui des commissaires sans droit de vote (dénommés « commissaires ») seront ensuite soumis, comme actuellement, à un vote d'approbation du Parlement européen.

d) Le Parlement européen

Le Parlement européen occupe une place particulière dans la démarche du projet de Constitution. Celui-ci réforme le fonctionnement du Conseil européen, du Conseil et de la Commission sans modifier sensiblement leur rôle. La démarche à l'égard du Parlement européen est inverse : ses conditions de fonctionnement n'évoluent guère, mais ses pouvoirs sont considérablement accrus.

- Les règles de fonctionnement du Parlement européen sont peu modifiées. En particulier, la Convention n'a pas introduit la possibilité de dissoudre le Parlement européen en cas de censure de la Commission. Elle n'a pas non plus retenu la limitation à 700 du nombre de ses membres envisagée dans les avant-projets ; elle a même légèrement augmenté le nombre maximum par rapport au traité de Nice (736 contre 732).

Le projet prévoit toutefois une **révision de la répartition des sièges pour les élections de 2009**, qui devra être arrêtée à l'unanimité par le Conseil européen sur la base d'une proposition du Parlement européen et avec son approbation. Le nombre minimum de députés européens par État membre serait fixé à quatre, contre six actuellement et cinq à l'issue du processus d'élargissement selon le traité de Nice. La répartition des sièges serait fondée sur le principe de la « proportionnalité dégressive » (plus un État membre est peuplé, plus chacun de ses députés représente d'habitants), principe qui n'est pas complètement appliqué aujourd'hui et dont la pleine application conduirait à diminuer légèrement la représentation de l'Allemagne et à augmenter quelque peu celles de l'Espagne et de la Pologne.

- Le projet de Constitution prévoit un renforcement très marqué des pouvoirs du Parlement européen :

– son **rôle législatif** est sensiblement accru par la généralisation – sous réserve d’exceptions en nombre limité – de la procédure de codécision et la réduction des domaines où le Conseil statue à l’unanimité ;

– ses pouvoirs budgétaires augmentent : en effet, la distinction entre les dépenses « obligatoires » (dépenses considérées comme découlant directement des traités et pour lesquelles le Conseil a le dernier mot) et les dépenses « non obligatoires » (pour lesquelles le Parlement européen a le dernier mot) disparaît, et **le Parlement européen reçoit le dernier mot sur l’ensemble des dépenses**. Il reste toutefois tenu de respecter le « cadre financier pluriannuel » fixant des plafonds annuels par grande catégorie de dépense ; ce cadre est arrêté par le Conseil avec l’approbation du Parlement européen (9).

– enfin, son influence sur la désignation du président de la Commission européenne est renforcée. Certes, la Convention a finalement écarté l’idée d’une élection directe du président de la Commission par le Parlement européen ; elle a maintenu une désignation par le Conseil européen soumise à l’approbation du Parlement. Mais le Conseil européen devra faire son choix « *en tenant compte des élections au Parlement européen, et après des consultations appropriées* ».

(9) Le Conseil continuera à statuer à l’unanimité pour le premier cadre financier pluriannuel suivant l’entrée en vigueur de la Constitution (celui qui couvrira la période 2007-2013) ; ensuite, la décision sera prise à la majorité qualifiée.

III. L'ÉVOLUTION DU RÔLE DE L'UNION

La répartition des compétences entre l'Union et les États membres était au cœur des questions définies par le Conseil européen, tant à Nice qu'à Laeken. Les premiers mois des travaux de la Convention ont été en grande partie consacrés à cette question.

Il est apparu tout d'abord que, pour la grande majorité des Conventionnels, il n'y avait pas lieu de transférer de nouvelles compétences à l'Union. Les débats ont également montré qu'il n'existait pas de consensus possible sur une répartition détaillée des compétences entre l'Union et les États membres, et notamment sur une liste des compétences relevant uniquement des États membres. En revanche, une large majorité s'est dégagée sur deux thèmes :

– l'exercice de certaines compétences doit être mieux encadré, dans l'optique du principe de subsidiarité ;

– afin de répondre aux attentes des citoyens, l'Union doit exercer plus efficacement ses compétences dans certains domaines.

1. Une nouvelle présentation du partage des compétences

a) Les catégories de compétences

Le projet de Constitution distingue trois catégories de compétences :

- les compétences exclusives de l'Union,
- les compétences partagées entre l'Union et les États membres,
- les compétences d'appui de l'Union.

• **Les compétences exclusives sont celles où seule l'Union peut adopter des actes juridiquement obligatoires**, les États membres ne pouvant le faire que s'ils sont habilités à cet effet par l'Union, ou pour mettre en œuvre les actes adoptés par celle-ci.

Les domaines de compétences exclusives

- la politique monétaire pour les États membres qui ont adopté l'euro,
- la politique commerciale commune,
- l'union douanière,
- la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche,
- la conclusion de certains accords internationaux (lorsque cette conclusion est prévue dans un acte législatif de l'Union, ou qu'elle est nécessaire pour lui permettre d'exercer sa compétence interne ou qu'elle affecte un acte interne de l'Union).

• Les compétences partagées sont celles où l'Union et les États membres interviennent concurremment.

Dans les domaines de compétence partagée, les États membres conservent leur compétence **uniquement dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne** ou a décidé de cesser de l'exercer. L'étendue de la compétence des États membres est donc inversement proportionnelle à celle effectivement exercée par l'Union.

Les domaines de compétences partagées

- le marché intérieur,
- l'espace de liberté, de sécurité et de justice,
- l'agriculture et la pêche,
- le transport et les réseaux transeuropéens,
- l'énergie,
- la politique sociale,
- la cohésion économique, sociale et territoriale,
- l'environnement,
- la protection des consommateurs,
- les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique.

De plus, il existe d'autres domaines de compétence partagée, où l'exercice par l'Union de ses compétences ne peut limiter la compétence des États membres. Ces domaines sont la recherche, le développement technologique, l'espace, la coopération au développement et l'aide humanitaire.

Au surplus, **dans tous les cas, les interventions de l'Union dans le domaine des compétences partagées sont encadrées par les dispositions de la partie III du projet de Constitution, relative aux politiques de l'Union.** Ces dispositions, dans certains cas, excluent une intervention de l'Union dans tel ou tel domaine précis. Le fait qu'un domaine entre dans les compétences partagées ne signifie donc pas que l'Union ait *ipso facto* la possibilité de couvrir l'ensemble de ce domaine par ses interventions, si elle en décide ainsi. Par exemple, alors que la politique sociale entre dans les compétences partagées, l'article 104 de la partie III précise que les lois et lois-cadres européennes adoptées dans ce domaine « *ne portent pas atteinte à la faculté reconnue aux États membres de définir les principes fondamentaux de leur système de sécurité sociale* », qu'elles « *ne peuvent empêcher un État membre de maintenir ou d'établir des mesures de protection plus stricte* », et qu'elles ne peuvent s'appliquer « *ni aux rémunérations, ni au droit d'association, ni au droit de grève, ni au droit de lock-out* ». De même, en matière d'énergie, la loi ou loi-cadre européenne ne peut affecter « *le choix d'un État membre entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique* » (article III-157).

• **Enfin, les compétences d'appui de l'Union concernent les domaines où celle-ci ne peut intervenir que pour encourager, coordonner ou compléter l'action des États membres** « *sans pour autant remplacer leur compétence* ». Dans ces domaines, les politiques de l'Union ne peuvent prendre la forme d'une harmonisation des législations, mais passent par des mesures d'incitation.

Les domaines de compétences d'appui

- l'industrie,
- la santé,
- l'éducation,
- la formation professionnelle,
- la jeunesse,
- le sport,
- la culture,
- la protection civile.

b) L'absence de délimitation précise

La nouvelle présentation du partage des compétences ne conduit pas à une délimitation plus précise qu'aujourd'hui.

Tout d'abord, les trois grandes catégories de compétences distinguées par le projet de Constitution ne couvrent pas toutes les politiques de l'Union. Des articles spécifiques sont apparus nécessaires pour deux domaines de compétence importants : la coordination des politiques économiques, sociales et de l'emploi, d'une part, et la politique étrangère et de sécurité commune, d'autre part.

Ensuite, **la zone des compétences partagées est très étendue.** Pour les partisans d'une délimitation plus claire, le réexamen du partage des compétences devait aboutir à réduire la « zone grise » des compétences partagées, pour que le citoyen puisse aisément savoir « qui fait quoi ». Ce résultat n'a pas pu être atteint : on est en présence d'une présentation plus ordonnée, non d'une totale clarification.

Enfin, le projet de Constitution ne se place pas dans l'optique d'une stabilisation du partage des compétences. Le système retenu reste évolutif, puisque le projet maintient – et même renforce, du fait d'une rédaction plus générale – la « clause de flexibilité » présente dès l'origine dans les traités. Sous sa forme actuelle, cette clause (article 308 du traité instituant la Communauté européenne) rend possible une action de la Communauté, alors même que le traité n'a pas prévu les pouvoirs d'action requis, dès lors que cette action « *apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté* ». Le projet de Constitution a retenu une formulation plus large, qui ne fait plus référence au « *fonctionnement du marché commun* » et ne s'applique plus seulement aux questions relevant du « pilier » communautaire : la nouvelle clause (article 17 du projet de Constitution) s'applique à l'ensemble des objectifs et des politiques de l'Union.

2. L'application du partage des compétences

Une délimitation plus précise et plus stable des compétences était un des principaux objectifs assignés à la Convention par le Conseil européen. Cet objectif n'ayant pu être atteint, la Convention a recherché une solution de rechange dans la mise en place d'un contrôle sur la manière dont est appliquée la répartition des compétences.

a) Les principes directeurs

À cet égard, depuis le traité de Maastricht, les principes de subsidiarité et de proportionnalité doivent jouer le rôle de fil directeur.

Selon le principe de subsidiarité, « *dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres tant au niveau central qu'au niveau régional et local mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union* ».

Selon le principe de proportionnalité, « *le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de la Constitution* ».

Il n'existe cependant aujourd'hui aucun mécanisme particulier pour assurer le respect de ces principes. Seules les institutions communautaires et les gouvernements des États membres peuvent saisir la Cour de justice sur ce terrain et, en pratique, ce droit n'est pas utilisé, si bien que **le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité n'est pas contrôlé**.

Le projet de Constitution tend à corriger en partie cette situation. Il prévoit en effet la mise en place d'un contrôle spécifique sur l'application du principe de subsidiarité ; en revanche, pour l'application du principe de proportionnalité, la situation reste inchangée.

b) Le contrôle spécifique de la subsidiarité

Le contrôle prévu repose notamment sur l'intervention des parlements nationaux et comprend deux aspects :

- Le premier est la mise en place d'un « *mécanisme d'alerte précoce* » : dans un délai de six semaines à compter de la transmission d'une proposition législative de la Commission, tout Parlement national ou toute Chambre d'un Parlement national peut adresser aux institutions européennes un « *avis motivé* » exposant les raisons pour lesquelles il estime que la principe de subsidiarité n'est pas respecté.

Chaque Parlement monocaméral disposant de deux voix, et chaque Chambre d'un Parlement bicaméral d'une voix, **la Commission est tenue de réexaminer sa proposition lorsque les avis motivés représentent au moins un tiers** de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux.

• À côté de ce contrôle *ex ante*, le contrôle comprend un second aspect, **l'élargissement de la saisine *ex post* de la Cour de Justice.**

Le projet rend **possible** l'introduction par un Parlement national ou chaque Chambre d'un Parlement national d'un **recours devant la Cour de Justice**, pour que celle-ci se prononce sur le respect du principe de subsidiarité par un acte législatif de l'Union. Il revient à chaque pays membre de déterminer comment cette faculté peut s'exercer.

Le **Comité des régions** peut également introduire de tels recours pour les textes à propos desquels il est obligatoirement consulté.

c) L'absence d'un contrôle spécifique de la proportionnalité

Bien que les conditions d'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité fassent l'objet d'un seul protocole, leurs cas sont dissociés, de sorte qu'**aucun contrôle spécifique n'est prévu pour le respect du principe de proportionnalité.**

Il est toutefois difficile de se prononcer sur la portée de cette dissociation. En effet, même si le contenu de ces deux principes n'est pas le même, il n'y a pas entre eux de frontière nette :

– au titre de la subsidiarité, l'Union ne doit intervenir que « *dans la mesure où* » où son intervention est nécessaire pour atteindre un objectif fixé par le traité constitutionnel ;

– au titre de la proportionnalité, l'intervention de l'Union ne doit pas « *excéder* » ce qui est nécessaire pour atteindre un objectif constitutionnel.

3. Un rôle accru de l'Union dans certains domaines

Il est ressorti des débats initiaux de la Convention que l'action de l'Union devait dans l'ensemble être mieux circonscrite, mais aussi qu'elle devait se développer dans deux grands domaines : **l'espace de liberté, de sécurité et de justice**, d'une part, **la politique extérieure et de sécurité**, d'autre part. Il s'agissait moins d'accorder de nouvelles compétences à l'Union dans ces matières que de faire en sorte que les compétences existantes soient exercées plus efficacement.

De nombreux membres de la Convention ont également évoqué le renforcement de **la gouvernance économique et sociale**, mais il est apparu que, dans ce domaine, un consensus n'était possible que sur des évolutions limitées.

a) *L'espace de liberté, de sécurité et de justice*

- Le projet de Constitution **approfondit les compétences** de l'Union dans ce domaine, en élargissant le champ de la coopération judiciaire en matière civile comme en matière pénale, en renforçant les rôles d'Europol et d'Eurojust, et en prévoyant la mise en place progressive d'un « *système intégré de gestion des frontières extérieures* ».

- Surtout, le projet revoit en profondeur les conditions d'adoption des textes. Alors que l'espace de liberté, de sécurité et de justice était jusqu'à présent régi partiellement par la « méthode communautaire », mais en grande partie par des procédures intergouvernementales, **il est désormais régi, sauf exception, par la procédure de droit commun** où le Conseil vote à la majorité qualifiée, le Parlement européen dispose d'un pouvoir de codécision, et les actes sont soumis au contrôle de la Cour de justice.

Pour les textes concernant la coopération judiciaire en matière pénale et la coopération policière, cette procédure de droit commun est cependant adaptée sur deux points :

- un quart des États membres peuvent prendre l'initiative d'un acte, concurremment avec le droit d'initiative de la Commission,

- il suffit qu'un quart des parlements nationaux utilisent le mécanisme d'« alerte précoce » en matière de subsidiarité pour que la Commission soit tenue de réexaminer sa position.

- Les limites à l'application de la procédure législative de droit commun sont peu nombreuses :

- pour les politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration, il est précisé que ces politiques ne peuvent « *affecter le droit des États membres de fixer des 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* » ;

- pour la coopération judiciaire en matière civile, les mesures relatives au droit de la famille restent adoptées par le Conseil à l'unanimité, après consultation du Parlement européen ;

- pour la coopération judiciaire en matière pénale, la transformation d'Eurojust en Parquet européen demande une décision du Conseil à l'unanimité, après approbation du Parlement européen ;

- pour la coopération policière, le Conseil statue à l'unanimité après consultation du Parlement européen dans deux domaines : la coopération

opérationnelle entre services répressifs, le droit pour ses mêmes services d'intervenir sur le territoire d'un autre État membre pour ne pas interrompre une poursuite.

- Le projet de Constitution fait de la **reconnaissance mutuelle des décisions** le principe de base de la coopération judiciaire, tant en matière civile qu'en matière pénale. Dans cette optique, le Conseil peut mettre en place un mécanisme d'« évaluation mutuelle » de l'application par les États membres des politiques de l'Union en matière de justice et d'affaires intérieures.

- **Le projet confère une mission de contrôle aux parlements nationaux**, qui pourront participer au mécanisme d'« évaluation mutuelle » et seront associés au contrôle politique d'Europol et à l'évaluation des activités d'Eurojust.

b) L'action extérieure et la défense

L'action extérieure de l'Union reste marquée par une dualité de procédures : la politique commerciale, la coopération au développement et l'aide humanitaire relèvent d'un mode de décision de type « communautaire », tandis que les questions de politique étrangère, de sécurité et de défense sont régies par des mécanismes intergouvernementaux.

Le projet de Constitution apporte des modifications à l'un et l'autre volets de cette dualité, et, en même temps, se préoccupe d'encourager une cohérence d'ensemble.

- Le **volet « communautaire »** de l'action extérieure, marqué auparavant par de fortes spécificités, s'aligne en grande partie sur le droit commun :

- la politique commerciale commune relève désormais de l'Union pour l'ensemble des domaines (10) et le vote à la majorité est généralisé, à la seule réserve de l'« exception culturelle » (selon laquelle le Conseil statue à l'unanimité pour les accords portant sur les services culturels et audiovisuels lorsque ces accords risquent de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique de l'Europe) ;

(10) Dans le cadre du traité de Nice, non seulement les services culturels et audiovisuels, mais aussi les services d'éducation et de santé restent des domaines de compétence partagée entre l'Union et les États membres et réclament donc des décisions à l'unanimité soumises à ratification par les États membres.

– pour les politiques de coopération au développement et d'aide humanitaire, les mesures sont désormais adoptées, selon la procédure de droit commun, en codécision avec le Parlement européen.

• Le **volet « intergouvernemental »** de l'action extérieure est profondément réformé :

– par la mise en place d'une présidence stable du Conseil européen et la création du ministre des Affaires étrangères de l'Union ;

– par l'élargissement de la faculté de recourir aux coopérations renforcées en matière de PESC ;

– par l'introduction des coopérations renforcées en matière de défense.

• Le projet de Constitution s'efforce d'assurer la cohérence de ces deux volets par **l'attribution de larges compétences au ministre des Affaires étrangères** qui succède à la fois au Haut représentant pour la PESC et au commissaire européen chargé des relations extérieures. Le ministre disposera de pouvoirs étendus vis-à-vis du Conseil des Affaires étrangères, puisqu'il en présidera les réunions tout en bénéficiant du droit d'initiative. Au sein de la Commission, dont il sera vice-président, il sera chargé non seulement des relations extérieures, mais aussi de la « *coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union* » (c'est-à-dire des aspects relevant du « volet communautaire »).

La plus grande stabilité de la présidence du Conseil européen, institution de compétence générale, peut également être considérée comme un moyen de veiller à la cohérence d'ensemble de l'action extérieure.

• De plus, si les objectifs et le contenu de la politique de sécurité et de défense commune ne sont pas substantiellement modifiés, il convient de souligner un élargissement des missions puisque la prévention des conflits, les opérations de stabilisation à la fin des conflits et le soutien apporté à des États tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire sont ajoutés aux « missions de Petersberg » (11).

• Enfin, on notera l'introduction d'une **clause de solidarité en cas d'attaque terroriste contre un État membre**. Au titre de cette clause, les structures de l'Union mises en place tant au titre de la sécurité intérieure que de la sécurité extérieure peuvent être mobilisées. La clause de solidarité joue

(11) Missions humanitaires et d'évacuation, missions de maintien de la paix et missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris missions de rétablissement de la paix.

également en cas de catastrophe (qu'elle soit naturelle ou d'origine humaine) frappant un État membre.

c) La gouvernance économique et sociale

- Le groupe de travail sur la **gouvernance économique** mis en place au sein de la Convention a permis de constater qu'il n'existait pas de consensus pour des réformes importantes dans ce domaine.

Les évolutions contenues dans le projet de Constitution sont donc limitées :

- la Commission européenne reçoit un rôle accru dans la coordination des politiques, dans la mesure où elle peut désormais adresser directement à un État membre un avertissement concernant sa politique économique (si elle estime que celle-ci s'écarte des grandes orientations arrêtées en commun) ou un avis sur sa politique budgétaire (si elle estime que celle-ci conduit ou risque de conduire à un déficit excessif) ;

- un protocole concernant **l'Eurogroupe** est annexé au traité ; il prévoit la poursuite de réunions « *informelles* » entre les ministres des États membres qui ont adopté l'euro ; toutefois, une **présidence stable** (deux ans et demi) est mise en place pour ces réunions ;

- le Conseil peut adopter « *les mesures appropriées* » pour assurer une « *représentation unifiée* » de la zone euro au sein des institutions et conférences financières internationales ;

- en matière de fiscalité, le Conseil statue désormais à la majorité qualifiée pour les mesures concernant la coopération administrative, la fraude fiscale et l'évasion fiscale illégale, lorsqu'elles sont relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits d'accise et autres impôts indirects, et à l'impôt sur les sociétés.

- En **matière sociale**, le groupe de travail créé par la Convention a jugé « *appropriées* » les compétences existantes.

Le principal élément nouveau, en matière sociale, résulte en réalité de l'intégration dans la Constitution de la Charte des droits fondamentaux, une partie notable des droits énumérés relevant du domaine social. Toutefois, l'application de la Charte ne pourra entraîner un élargissement des compétences de l'Union.

Pour les **services d'intérêt économique général**, le projet reprend les dispositions en vigueur selon lesquelles, sans préjudice des règles concernant

la concurrence et les aides d'État, l'Union et les États membres « *veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, leur permettant d'accomplir leurs missions* ». Il précise en outre qu'une loi européenne définira ces principes et conditions.

EXAMEN PAR LA DELEGATION

La délégation s'est réunie le mardi 30 septembre 2003 pour l'examen du présent rapport.

M. Hubert Haenel :

Je voudrais tout d'abord, en quelques mots, rappeler les aspects essentiels du projet de Constitution.

Tout d'abord, **l'Union ne change pas de nature**. Quand on lit le mot « Constitution », on est naturellement porté à penser qu'il s'agit, avec ce texte, de bâtir un État fédéral. Ce n'est pas le cas. L'Union reste un être hybride, original, qui a une dimension fédérale, une dimension confédérale, et une méthode de décision destinée à favoriser le compromis et le consensus.

Ensuite, les **institutions sont profondément réformées**. Je rappelle les principaux points :

- la **présidence stable du Conseil européen** (deux ans et demi) ;
- la **réforme du Conseil des ministres**, avec seulement deux formations de droit commun, de manière à introduire plus de cohérence dans les travaux ;
- le **ministre des Affaires étrangères de l'Union**, doté d'une « double casquette », Conseil et Commission, afin d'assurer la convergence des différents aspects de l'action extérieure ;
- la **nouvelle composition de la Commission**, avec seulement quinze commissaires de plein exercice ;
- **l'augmentation très importante des pouvoirs du Parlement européen**, que ce soit sur le plan législatif (avec la quasi généralisation de la procédure de codécision) ou sur le plan budgétaire (avec le « dernier mot » du Parlement européen sur l'ensemble des dépenses, c'est à dire notamment sur les dépenses agricoles, dans le respect des perspectives financières).

Enfin, le projet de Constitution entend favoriser un **meilleur équilibre dans l'exercice des compétences de l'Union**. Dans certains domaines où elle

intervient beaucoup, l'Union doit éviter les interventions inutilement contraignantes : c'est le problème de la **subsidiarité**, que le projet de Constitution s'efforce de résoudre par de nouvelles procédures de contrôle, faisant intervenir les parlements nationaux. Dans d'autres domaines – justice et affaires intérieures, affaires étrangères et défense – l'Union doit au contraire agir davantage et plus efficacement.

Dans **l'espace de liberté de sécurité et de justice**, les procédures intergouvernementales disparaissent. Le domaine sera régi par des lois européennes, le Conseil se prononçant à la majorité qualifiée en codécision avec le Parlement européen. Désormais, l'harmonisation des législations et des procédures devrait progresser rapidement. Pour les aspects opérationnels, en revanche, le projet reste à mon avis trop timide, je pense en particulier au Parquet européen, qui demandera une décision à l'unanimité. C'est d'autant plus regrettable que, pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice, les coopérations renforcées seront plus difficiles à lancer qu'auparavant.

Pour **l'action extérieure et la défense**, le projet renforce le volet communautaire tout comme le volet intergouvernemental. Le volet communautaire de l'action extérieure, c'est la politique commerciale commune, la coopération au développement, l'aide humanitaire. Dans ces domaines, la procédure de droit commun s'appliquera : vote à la majorité qualifiée et codécision. Toutefois, l'« exception culturelle » est préservée, puisqu'il faudra l'unanimité pour les accords commerciaux portant sur les services culturels et audiovisuels, dès lors que la diversité culturelle et linguistique de l'Europe pourrait être menacée. Le volet intergouvernemental (PESC et défense) est profondément revu avec la présidence stable du Conseil européen, le ministre des Affaires étrangères de l'Union, les possibilités élargies de recourir aux coopérations renforcées en matière de PESC, ainsi que l'introduction des coopérations renforcées en matière de défense, qui est un pas en avant très important. Dans le domaine de la défense, je dois toutefois exprimer le regret que rien ne soit spécifiquement prévu pour associer les parlements nationaux à cette politique pourtant purement intergouvernementale.

En matière **économique et sociale**, les évolutions sont limitées, beaucoup d'entre nous diront trop limitées. Mais deux points sont à relever : la reconnaissance de **l'Eurogroupe**, avec une présidence stable (deux ans et demi) ; l'article sur les **services d'intérêt général**, qui prévoit une loi européenne pour préciser à quelles garanties ces services ont droit.

* *

*

Quelques mots de commentaire maintenant.

Pour bien apprécier le résultat obtenu, il faut tenir compte des conditions dans lesquelles la Convention a mené ses travaux. En effet, il fallait roder la méthode conventionnelle, intégrer les dix nouveaux adhérents ainsi que la Roumanie et la Bulgarie, associer la Turquie ; il fallait également surmonter la querelle latente entre fédéralistes et intergouvernementalistes ; il fallait enfin faire face à un certain conservatisme des institutions européennes : dans l'hémicycle, trop souvent, se manifestait la « claque » orchestrée ou spontanée, qui défendait le « politiquement correct » européen que l'on peut résumer par trois slogans, trois *leitmotifs* : *pas de nouvelles institutions* ; *pas d'atteinte à l'équilibre institutionnel* ; *extension de la méthode communautaire à tous les domaines*. Si la Convention avait repris cette ligne à son compte, nous n'aurions pas eu de présidence stable du Conseil européen, pas de ministre européen des affaires étrangères, pas d'avancée en matière de défense. Il convient d'ajouter que les dernières semaines ont été marquées par la fronde des petits et moyens pays sur les questions institutionnelles, fronde qui n'est d'ailleurs pas terminée.

Dans ce contexte, il fallait parvenir à respecter le mandat de Laeken qui assignait à la Convention des objectifs ambitieux : simplifier et clarifier les traités ; proposer un ensemble de dispositions capables de rendre les institutions de l'Europe plus légitimes et plus efficaces ; rendre l'Europe plus crédible, notamment dans les domaines de l'action extérieure et de la défense, de la justice et de la sécurité. On pourrait bien sûr prendre en détail le mandat de Laeken et le confronter au résultat final, pour pointer telle ou telle carence. Je crois qu'il est plus intéressant de regarder l'apport de la Convention.

D'abord, la Convention a voulu préciser **le sens du projet européen** :

- en intégrant la Charte des droits fondamentaux.
- en rédigeant un préambule au projet de traité constitutionnel.
- en mentionnant les symboles de l'Union : son drapeau, son hymne, sa devise, « *Unie dans la diversité* », sa monnaie, l'euro, et la journée de l'Europe : le 9 mai.

Ensuite, la Convention a **simplifié les traités**. La table des matières claire, pédagogique, prouve qu'il y a un vrai progrès, même si la répartition des compétences reste encore floue.

L'Union devait également se doter **d'une plus forte capacité de décision**. La Convention a donné une réponse à la hauteur des attentes et des enjeux :

– la **présidence stable du Conseil européen** est une des clefs du dispositif et j'estime que la Conférence intergouvernementale ne doit en aucun cas transiger sur ce point ;

– la **création d'un ministre européen des Affaires étrangères** contribuera à donner sa crédibilité à l'Europe dans le domaine de l'action extérieure ;

– le **président de la Commission** garde toute son importance dans la vie interne de l'Union.

L'ensemble de ces dispositions permettra de mieux identifier les responsabilités. C'est, me semble-t-il, le début d'un « espace public européen ».

Il fallait par ailleurs répondre à la question : qui fait quoi, comment se répartissent les compétences ? On ne peut dire que le projet de Constitution règle cette question par lui-même. Mais l'important est que, dorénavant, les Parlements nationaux auront la possibilité de veiller au respect de la règle de la **subsidiarité**, grâce à un mécanisme en deux étapes : le « carton jaune » (alerte précoce), au début du processus législatif ; le « carton rouge » (recours devant la Cour de justice), à la fin du processus législatif.

En même temps, afin d'éviter la paralysie qu'entraîne le vote à l'unanimité, **la Convention prévoit une large extension du vote à la majorité qualifiée**, ce qui permettra à l'Europe à vingt-cinq puis à vingt-sept, l'« Europe espace », de fonctionner, d'éviter les blocages.

D'autres dispositions importantes concernent **l'appartenance à l'Union** : d'abord les conditions d'entrée dans l'Union, mais aussi les conditions de sortie de l'Union : l'Europe n'est pas une fusion, on peut en sortir ; ensuite, la suppression des droits liés à l'appartenance à l'Union pour un pays qui enfreindrait les principes fondamentaux contenus notamment dans la Charte.

Le traité constitutionnel affirme le respect dû par l'Union aux **identités nationales**, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. De plus, l'« **exception culturelle** » est maintenue pour les accords de commerce internationaux. La spécificité des **services publics** – « services d'intérêt économique général » - est également reconnue par le projet de Constitution.

Enfin, je rappellerai que nous n'avons pas échappé, après le malentendu et la polémique liés à la Charte, au débat sur le patrimoine et l'héritage religieux, voire à *l'invocatio Dei*, en tout cas à la place des églises. Je crois que le problème a été bien résolu ; d'une part, par le rappel, dans le préambule, des héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe ; d'autre part, par l'affirmation que le statut des églises et organisations non confessionnelles relève strictement de la compétence de chaque État, ce qui n'empêche pas l'Union de maintenir un

dialogue « ouvert, transparent et régulier » avec ces églises et organisations.

Pour terminer ce commentaire sur le résultat de la Convention, je ne serais pas complet ni objectif si je n'évoquais pas **certaines imperfections qui, à mon avis, subsistent dans le compromis final** :

– en matière de **gouvernance économique et sociale**, il y a très peu de progrès ;

– pour l'équilibre des institutions, je regrette que le pouvoir pour le Parlement européen de **censurer** la Commission n'ait pas pour contrepartie la possibilité d'une **dissolution** du Parlement européen, d'un renvoi devant les électeurs en cas de blocage ;

– je regrette que la réflexion n'ait pas été menée plus loin sur les conséquences d'une éventuelle adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'Homme, notamment en matière de contrôle juridictionnel de l'action extérieure, sans compter le problème des éventuels conflits de jurisprudence entre la cour de Strasbourg et celle de Luxembourg. **C'est un point sur lequel la prudence devrait s'imposer** ;

– le statut du président stable du Conseil européen et celui du ministre des Affaires étrangères ne sont pas sans ambiguïté. Mais est-ce vraiment un défaut ? Je n'en suis pas sûr. Après tout, on peut espérer que les personnes qui occuperont ces fonctions sauront leur donner leur juste dimension ;

– pour ma part, j'aurais souhaité qu'on soit plus audacieux dans le domaine de la justice et de la sécurité, en prévoyant un véritable contrôle politique sur Europol, une transformation rapide d'Eurojust en un véritable **Parquet européen collégial** et une articulation entre les deux.

– enfin, sur le rôle des **parlements nationaux**, la Convention est restée encore trop timide. Elle a écarté l'idée du Congrès, qui aurait amené les organes dirigeants de l'Union à rendre des comptes, chaque année ou tous les deux ans. De plus, le rôle des parlements nationaux en matière de défense n'est pas clairement organisé. Aujourd'hui, nous avons l'Assemblée de l'UEO. Avec la Constitution, l'UEO va achever de se fondre dans l'Union. Que va devenir l'Assemblée de l'UEO ? Qu'est-ce qui prendra le relais ? Il subsiste ici une lacune préoccupante.

* * *

*

Après ces quelques commentaires sur le projet de traité, où en sommes-nous aujourd'hui ?

La Conférence intergouvernementale va s'ouvrir le 4 octobre à Rome. Dans le cadre de la préparation de cette Conférence, la présidence italienne est allée rendre visite à chacun des gouvernements des États membres. De plus, une rencontre des ministres des Affaires étrangères des vingt-cinq s'est tenue en Italie. Enfin, les ministres des petits pays, à l'exception du Benelux, se sont rencontrés à Prague.

On constate que les positions qui ont été exprimées alors par les vingt-cinq États qui vont participer à la CIG laissent apparaître beaucoup d'incertitudes, voire une certaine confusion. Il y a d'abord une remise en cause de la définition de la majorité qualifiée par l'Espagne et la Pologne qui souhaitent que l'on maintienne les dispositions arrêtées en cette matière à Nice. Il y a ensuite, de la part de beaucoup de petits pays, une contestation de la composition de la Commission. Je vous rappelle que la Commission sera composée d'un représentant par État membre jusqu'en 2009. Beaucoup voudraient que l'on maintienne cette composition après 2009. À cela s'ajoute l'avis rendu par la Commission qui se révèle assez critique à l'égard du texte issu des travaux de la Convention. Cet avis réclame avec vigueur que la Commission soit composée d'un national de chaque État membre et que chaque membre de la Commission jouisse des mêmes droits et obligations. Il demande en outre une réduction sensible du recours à l'unanimité pour l'adoption des lois européennes et la possibilité de procéder à des révisions ultérieures de la Constitution sans exigence d'unanimité et sans ratification par les parlements nationaux. Enfin, d'autres volontés de modifier le projet de traité apparaissent ici ou là, notamment à propos de la défense où certains estiment que le projet va trop loin.

C'est en fonction de ce panorama général et de ce climat que nous devons aujourd'hui examiner le texte issu des travaux de la Convention. Bien sûr, ce texte ne nous satisfait pas pleinement. Bien sûr, nous aurions souhaité qu'il soit plus novateur, par exemple sur la gouvernance économique et sociale ou sur le Parquet européen. Mais, nous devons garder à l'esprit que nous sommes dans le cadre d'un débat à vingt-cinq. Chacun des vingt-cinq aurait évidemment rêvé d'un texte différent de celui qui est aujourd'hui sur la table. Mais le texte qui est actuellement la base des travaux de la CIG, c'est-à-dire le texte résultant des travaux de la Convention, représente un point d'équilibre. Certes, il doit faire l'objet de clarifications car il y subsiste des ambiguïtés et des imprécisions. Il peut également y être apporté des modifications de détail. Mais mon sentiment est que ses grandes lignes ne doivent pas être remises en cause. Les remettre en cause porterait atteinte à l'équilibre d'ensemble et amènerait à rouvrir l'ensemble du débat. Le risque serait de s'engager alors dans une négociation semblable à celle qui s'est conclue à Nice. Qui pourrait croire que l'on aboutirait alors à un meilleur résultat d'ensemble que celui qui est aujourd'hui devant nous ?

Hier, le président de la République a reçu les deux députés et les deux sénateurs qui représentaient le Parlement français à la Convention. J'ai pu

constater à cette occasion qu'il y avait une convergence entre les quatre parlementaires français membres de la Convention pour souhaiter avec vigueur que la Conférence intergouvernementale ne défasse pas ce qu'a fait la Convention, quelles qu'en soient les imperfections.

M. Robert Badinter :

Ce projet est meilleur que ce que nous avons aujourd'hui ; il est moins bon que ce que l'on aurait pu espérer.

Soyons clairs : sur les versions qui viennent d'être éditées, le mot « **Constitution** » est en gros caractères ; il éclipse le mot « **traité** », en petits caractères, qui le précède : mais le texte est bien un traité, non pas une Constitution. A partir du moment où il s'agit d'un traité, il faut le replacer dans la continuité de l'histoire européenne, jalonnée par les traités successifs. L'Europe, ce n'est pas du court terme : c'est un processus qui se développe depuis des dizaines d'années, qui va bientôt englober 450 millions de personnes dans vingt-cinq pays. Tous en tirent des bénéfices en termes de paix et de prospérité. Ce processus sans précédent a fait disparaître l'idée même de la guerre chez les participants au profit de l'idée d'Etat de droit. Le nouveau texte est une étape de plus dans ce processus. Bien sûr, le mot « Convention » et « Constitution » faisaient que certains croyaient être à Philadelphie et se voyaient en pères fondateurs. Mais la réalité était celle d'une négociation, de la recherche d'un point d'équilibre. Le résultat n'a pas la beauté d'une Constitution nationale et ne pouvait l'avoir.

Mais, partant de là, il faut admettre que, si l'on déstructure ce résultat, on remettra en cause l'équilibre atteint, et finalement on en reviendra plus ou moins au traité de Nice. Souvenons-nous que l'Italie veut à toute force un résultat durant sa présidence, ce qui laisse très peu de temps à la CIG. Or, c'est parce que le traité de Nice était jugé décevant que la Convention a été lancée : il serait paradoxal d'en revenir maintenant à la substance du traité de Nice.

Bien sûr, le projet préparé par la Convention n'est pas intangible. La réforme proposée pour la Commission me paraît le point le plus susceptible d'évoluer, sans doute pour aller vers la solution proposée par la Commission elle-même : un commissaire par Etat membre et une structuration, une sorte de directoire au sein de la Commission. En revanche, je crois qu'il ne faut pas toucher au bon équilibre atteint pour la majorité qualifiée. Pour la gouvernance économique et sociale, le résultat est décevant, reconnaissons-le. Il ne l'est pas pour la PESC : le nouveau système devrait donner à l'Europe bien plus de visibilité, car le ministre des Affaires étrangères aura des atouts considérables entre les mains. Pour la défense, on le sait, le poids des Britanniques des déterminant, et ils ne changeront pas leur fusil d'épaule !

Observons enfin le calendrier : en France, l'élargissement sera ratifié avant la fin de l'année. Il y aura des états d'âme, mais l'autorisation de ratifier sera donnée. Puis il faudra approuver le traité constitutionnel en deux étapes : nous aurons d'abord à réviser notre propre Constitution, ensuite ce sera l'examen du traité constitutionnel lui-même qui commencera. Alors, le choix sera simple : ce sera ou bien le traité constitutionnel, ou bien le retour au traité de Nice, sachant que l'élargissement sera alors un fait acquis. Le choix sera évident !

M. Simon Sutour :

Nous devons être tous conscients de la mauvaise perception de la construction européenne dans le contexte actuel. Les interventions européennes dans des cas comme Alstom ne sont pas comprises, et je ne parle pas de la chasse ou de la remise en cause des corridas. Les élus se demandent ce qu'il restera de la politique régionale après l'élargissement. Est-ce que le traité constitutionnel ne va pas être surtout perçu en fonction de ce contexte ?

M. Xavier de Villepin :

Alors que de nouvelles puissances émergent, l'Europe doit impérativement se structurer davantage. Est-ce que les avancées proposées par la Convention resteront dans le texte final ? Je crois que le problème posé par l'Espagne et la Pologne pour la définition de la majorité qualifiée sera difficile à résoudre. Pour la composition de la Commission, il sera sans doute inévitable d'accepter un commissaire par État membre. Nous ne devons pas sous-estimer le clivage qui existe aujourd'hui entre membres fondateurs et nouveaux adhérents. Mon principal regret est l'insuffisance du texte dans le domaine économique et social. Il faut un gouvernement économique pour l'Union. L'Europe ne peut continuer à donner l'image de faiblesse qui est la sienne aujourd'hui. Où sont la politique économique et la politique monétaire de l'Union ? Ces carences nous coûtent cher et compromettent l'avenir.

M. Hubert Haenel :

Sachez que les conventionnels français allaient tous dans notre sens ! Mais la Convention était divisée sur ce sujet et nous avions contre nous la Grande-Bretagne et les pays qui partageaient ses vues.

M. Emmanuel Hamel :

Je ne peux comprendre votre soutien à ce projet qui est une nouvelle étape dans une entreprise de démolition de notre pays. Vous acceptez d'entrer dans une mécanique où l'Europe se crée par destruction de la France ! Je suis persuadé que, dans les profondeurs de l'opinion, ce projet n'est pas accepté.

M. Bernard Angels :

Je voudrais marquer mon accord avec Xavier de Villepin, au-delà de nos divergences politiques. La situation économique de la France est très inquiétante. Nous ne sommes d'ailleurs pas les seuls en difficulté dans la zone euro. Et en agissant pays par pays, on ne fait que poser des rustines sans résoudre le problème, car celui-ci se situe à l'échelon européen. Lorsque la croissance faiblit, et elle est aujourd'hui extrêmement faible, il faut pouvoir agir par les leviers de la politique monétaire et de la politique budgétaire. Or, le contrepoids politique nécessaire face à la Banque centrale européenne n'a jamais été mis en place. La BCE est trop indépendante pour qu'il puisse y avoir une bonne combinaison des politiques. Quant à la politique budgétaire, elle bute rapidement sur les critères de Maastricht. Le projet de Constitution ne résout pas ce problème. Il y a des avancées sur d'autres points, mais pas sur cet aspect pourtant capital. Nous allons rester sans moyen d'action pour relancer l'économie européenne, alors que c'est la condition de tout nouveau progrès social.

M. Marcel Deneux :

Ce texte contient, chacun le reconnaît, des avancées. Il marque une étape. Mais je partage les inquiétudes qui se sont exprimées sur ses lacunes. Et je crois qu'il sera difficile de convaincre les électeurs que ce projet répond à leurs attentes.

M. Lucien Lanier :

Je partage le constat que l'Europe ne montre pas en ce moment son efficacité face aux difficultés économiques. Mais l'efficacité ne peut plus s'obtenir comme il y a cinquante ans. Nous sommes engagés dans un processus de mondialisation qui rend les problèmes de politique économique bien plus complexes. Une plus grande efficacité passe d'abord, à mes yeux, par un renforcement politique de l'Europe. Or, c'est un mérite essentiel du projet de Constitution d'aller dans ce sens.

À l'issue de ce débat, la délégation a autorisé la publication du présent rapport.

ANNEXE

LISTE DES DOMAINES OÙ EST INTRODUIT LE VOTE À LA MAJORITÉ QUALIFIÉE AU CONSEIL

1. Actes législatifs

- Modalités de contrôle des mesures d'exécution (art. 36)
- Modalités des ressources de l'Union (art. 53)
- Sécurité sociale des travailleurs migrants (art. III-21)
- Accès aux activités non salariées (art. III-26)
- Propriété intellectuelle (art. III-68)
- Missions spécifiques de la BCE (art. III-77)
- Modification de certains articles des statuts du Système Européen de Banques Centrales sur proposition de la Commission (art. III-79)
- Mesures nécessaires à l'usage de l'euro (art. III-83)
- Énergie (art. III-157)
- Contrôle des personnes aux frontières (art. III-166)
- Asile (art. III-167)
- Immigration (art. III-168)
- Coopération judiciaire en matière pénale (art. III-171)
- Définition des infractions et sanctions pour la criminalité transfrontalière (art. III-172)
- Mesures d'appui pour la prévention du crime (art. III-173)
- Eurojust (art. III-174)
- Aspects autres qu'opérationnels de la coopération policière (art. III-176)

- Europol (art. III-177)
- Culture (art. III-181)
- Protection civile (art. III-184)
- Création de tribunaux spécialisés (art. III-264)
- Attribution de compétences à la Cour de justice en matière de propriété intellectuelle (art. III-269)
- Statut de la Cour de justice, sauf certains aspects (art. III-289)
- Certains aspects des statuts de la Banque européenne d'investissement (art. III-299)

2. Actes non législatifs

- Application de l'interdiction d'accès privilégié des institutions publiques aux institutions financières (art. III-74)
- Application de l'interdiction pour les institutions publiques de contracter certains engagements financiers (art. III-75)
- Coopération administrative en matière d'espace de liberté, de sécurité, de justice (art. III-164)
- Recommandations dans le domaine de la culture (art. III-181)
- Assistance financière urgente aux pays tiers (art. III-222)
- Modalités de mise à disposition des ressources propres de l'Union (art. III-318).

De février 2002 à juillet 2003, la Convention européenne, présidée par Valéry Giscard d'Estaing, a élaboré un projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe.

Le Conseil européen a décidé que ce projet constituerait la base de départ de la Conférence intergouvernementale convoquée le 4 octobre 2003 à Rome.

Ce rapport présente le contenu de ce projet de traité constitutionnel en examinant s'il modifie la nature des relations entre l'Union et les États membres, les changements qu'il apporte au fonctionnement de l'Union ainsi que l'évolution qu'il implique du rôle de l'Union.