

La nouvelle constitution européenne

S.E. Eric Hayes

**Ambassadeur et Chef de la Délégation de la Commission européenne
au Canada**

***Allocution prononcée à l'Institut d'études européennes
(Université de Montréal-McGill University)***

Le 7 avril 2005



La nouvelle Constitution européenne

Allocution de S. E. Eric Hayes¹

Ambassadeur et Chef de la Délégation de la Commission européenne au Canada

Prononcée dans le cadre de l'Institut d'études européennes
(Université de Montréal-McGill University)

Le 7 avril 2005

Le Traité établissant une Constitution pour L'Europe (signé à Rome 29 octobre 2004) suscite deux grandes questions :

1. S'agit-il d'une véritable constitution ou bien d'un simple traité de droit international comme ceux qui l'ont précédée?
2. Est-ce que son contenu constitue une véritable refonte des dispositions régissant l'UE ou s'agit-il plutôt d'une simple consolidation, avec quelques aménagements, des dispositions des Traités existants?

Il est utile de rappeler un peu l'histoire de la CE/EU. Elle a été régie au fur des années par une série d'instruments :

- Traité de Paris (1951) : CECA (zone de libre échange sectoriel);
- Traités de Rome (1957) : CEE et EURATOM (union douanière avec certaines politiques communes);
- Traité de Maastricht (1992) : deux piliers (intergouvernementaux) + union monétaire = UE;
- Traité d'Amsterdam (1997) : modifications institutionnelles, notamment au 2^e et 3^e piliers;
- Traité de Nice (2001) : modifications institutionnelles en vue de l'élargissement futur ; déclaration sur l'avenir de l'Union;
- Déclaration de Laeken : création Convention Giscard avec mandat :
 - Meilleures division et définition des compétences de L'Union;
 - Simplification des instruments juridiques;
 - Démocratie, transparence et efficacité accrues;
 - Vers une Constitution européenne : réorganisation et simplification des Traités ; incorporation de la Charte?

Constitution ou Traité ?

D'un point de vue formel, il ne peut y avoir de doutes. Il s'agit bien d'un traité de droit international, dont les procédures d'adoption, d'entrée en vigueur et de révision ne se différencient pratiquement pas de ceux de ses prédécesseurs. Même si le projet initial a été élaboré par une Convention européenne réunissant 105 membres, dont les ¾ étaient des élus (représentant les parlements nationaux et le Parlement européen) et où les débats ont été pour la plupart publics ou accessibles, il n'en demeure pas moins

¹ La version prononcée fait foi



que la « Constitution européenne » a été signée par les représentants des États membres au nom de ces derniers (« *We, the representatives of the Member States* » et non pas « *We, the people of the United States* », comme récite la Constitution américaine rédigée par la Convention de Philadelphie en 1787). En outre, la Constitution européenne exigera pour son entrée en vigueur la ratification de tous les États membres, conformément à la procédure prévue par l'article 48 du Traité en vigueur. Sur le plan formel, il ne serait donc pas possible de parler de « Constitution européenne » dans la mesure où aucune Constitution au monde n'est approuvée ou modifiée selon une règle d'unanimité de la part du pouvoir constituant.

En revanche, la situation est différente si l'on se réfère au contenu du texte, où certains des éléments novateurs introduits dans la « Constitution » européenne par rapport aux Traités actuels peuvent être considérés comme « constitutionnels » :

(a) La Charte des droits fondamentaux

L'intégration dans la Constitution européenne de l'ensemble des articles contenus dans la Charte des droits fondamentaux introduit dans un système juridique contraignant et susceptible de recours juridictionnel, la garantie des droits des citoyens. Il n'est pas sans intérêt de rappeler qu'aux termes de la Déclaration des droits de l'homme et des citoyens de 1789, la séparation des pouvoirs et la garantie des droits de citoyens sont les deux éléments essentiels pour avoir une Constitution.

(b) La répartition des compétences entre l'Union et les États membres

La Constitution introduit une nouvelle classification des compétences qui appartiennent à l'Union (compétences exclusives lorsque seule l'Union est habilitée à légiférer; compétences partagées lorsque aussi bien l'Union que les États membres sont habilités à adopter des lois dans les domaines visés ; compétences d'appui ou de soutien lorsque les États membres gardent la compétence législative, l'action de l'Union se limitant pour l'essentiel à des actions de coordination ou de soutien financier). La nature constitutionnelle de cette classification découle du fait que, tout comme prescrit l'article X de la Constitution américaine, toute compétence non attribuée à l'Union appartient aux États membres (article 11, § 2).

D'autre part, il y a lieu de rappeler que d'autres éléments de nature «constitutionnelle» sont déjà présents dans les Traités actuels (notamment les dispositions ayant trait au cadre institutionnel et les dispositions permettant d'imposer des sanctions aux États membres en cas de violation grave et persistante de certains droits fondamentaux). Cela a permis à certains commentateurs d'estimer que le processus de constitutionnalisation de l'Union est en cours depuis longtemps et à d'autres, se fondant sur des arrêts de la Cour de justice, de considérer que les Traités actuels sont déjà la «Charte constitutionnelle» de l'Union.

Refonte ou consolidation ?

Le Traité Constitutionnel rassemble pour la première fois dans un seul texte toutes les dispositions juridiques primaires régissant la vie de l'UE:

- Partie I: objectifs, compétences, procédures institutionnelles et décisionnelles;
- Partie II : Charte de Droits Fondamentaux;
- Partie III : dispositions régissant les politiques de l'UE;
- Partie IV : Dispositions générales et finales;

Le tout étant suivi par une quarantaine de protocoles et annexes, ainsi que de l'Acte final et ses diverses déclarations.

Il faut reconnaître dès le départ qu'une grande partie de ce texte a été repris tel quel du texte des Traités existants. Mis à part la l'innovation structurelle du texte, quels sont donc les éléments essentiels (et les nouveautés) de la Constitution européenne ?

L'Union sera fondée sur une base unique, la Constitution.

- L'Union européenne remplacera les actuelles 'Communauté européenne' et 'Union européenne' ; les trois 'piliers' seront fusionnés, bien qu'avec le maintien de procédures particulières dans le domaine de la politique étrangère, de sécurité et de défense;
- Les traités CE et UE, ainsi que tous les traités qui les ont modifiés et complétés, seront remplacés par le «traité établissant une Constitution pour l'Europe»;
- Présentation plus claire de la répartition des compétences et simplification des instruments et des procédures;
- Toute modification ultérieure de la Constitution exigera également l'accord unanime des Etats membres et, en règle générale, la ratification par tous. Toutefois, pour certaines modifications, par exemple pour étendre le champ du vote à la majorité qualifiée, un accord unanime au sein du Conseil européen sera suffisant. La Constitution permet aussi d'établir des coopérations renforcées ou une coopération structurée en matière de défense.

Un cadre institutionnel rénové

- Clarification des rôles respectifs du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Reconnaissance en particulier des différentes missions de la Commission, y compris son quasi-monopole de l'initiative législative, sa fonction exécutive et de représentation extérieure sauf dans la politique extérieure et de sécurité commune. La Constitution consacre le principe de la programmation interinstitutionnelle, à l'initiative de la Commission.
- Extension substantielle du champ de la procédure de codécision qui, significativement, sera appelée dorénavant la procédure législative (95 % des lois européennes seront adoptées conjointement par le Parlement et le Conseil).
- Création de la fonction de Ministre des affaires étrangères de l'Union, responsable de l'initiative et de la représentation de l'Union sur la scène internationale, dans laquelle sont fusionnées les actuelles fonctions de Haut représentant de la politique extérieure et de sécurité commune et de Commissaire chargé des relations extérieures.
- Conseil européen devient une institution, distincte du Conseil et sera présidé par un Président avec des pouvoirs limités, nommé pour une période de deux ans et demi.
- (A la différence de ce qu'avait proposé la Convention) le système de rotation semestrielle parmi les Etats membres pour la présidence des différentes configurations du Conseil (sauf pour le Conseil Relex) sera maintenu, mais à l'intérieur d'un 'team presidency' de trois pays. Ce système fondé sur la rotation égalitaire pourra évoluer dans le futur, puisqu'il pourra être modifié par le Conseil européen statuant à la majorité qualifiée.

- Fixation du nombre maximal de sièges au Parlement européen à 750. Maintien du système ‘dégressivement proportionnelle’, avec un minimum de six et un maximum de quatre-vingt seize sièges. Le nombre précis de sièges attribués à chaque Etat membre sera décidé avant les élections européennes de 2009.
- Composition actuelle de la Commission, un membre en provenance de chaque Etat membre, maintenue jusqu’en 2014. A partir de ce moment, la Commission sera composée d’un nombre de membres correspond à deux tiers du nombre d’Etats membres. Les membres de la Commission seront choisis selon le système de rotation égalitaire entre les Etats membres qui avait déjà été décidé par le traité de Nice.
- Le Conseil décidera dorénavant sur base de la double majorité : la majorité qualifiée sera atteinte lorsqu’elle réunit 55 % des Etats membres représentant 65 % de la population. Deux éléments supplémentaires : primo, minorité de blocage doit être constituée d’au moins quatre Etats membres ; secundo, des membres du Conseil représentant au moins $\frac{3}{4}$ d’une minorité de blocage, que ce soit au niveau des Etats membres ou de la population, peuvent demander qu’un vote n’intervienne pas, mais que, pendant un délai raisonnable, les discussions continuent, afin d’arriver à une plus large base d’accord au sein du Conseil.

Une politique extérieure renforcée

La Convention n’a pas examiné la plupart des politiques de l’Union. Deux exceptions importantes : politique extérieure et politique JAI (Espace de liberté, sécurité et justice).

Innovations institutionnelles

La Constitution présente **deux grandes innovations institutionnelles** qui revêtent beaucoup d’importance pour l’action extérieure de l’Union: la nomination d’un président «permanent» pour le Conseil européen (article I-22), élu pour une durée de deux ans et demi renouvelable une fois², et celle d’un ministre des affaires étrangères de l’Union» (articles I-28 et III-296).

1. Selon l’article I-22 de la Constitution, la tâche du **président du Conseil européen** ne se limite pas à la présidence du Conseil, mais implique également d’assurer la représentation extérieure de l’Union pour les matières relevant de la PESC. Néanmoins, cette représentation extérieure par le président du Conseil européen se fait «à son niveau et en sa qualité», «sans préjudice des attributions du ministre des affaires étrangères de l’Union».
2. Le **ministre des affaires étrangères de l’Union** est un nouvel acteur institutionnel. Il ou elle coiffera une «double casquette», combinant grosso modo les fonctions de Haut Représentant pour la PESC et de commissaire en charge des relations extérieures. Le ministre exercera aussi des fonctions actuellement attribuées à la présidence semestrielle tournante du Conseil. Le but de cette «double casquette» est d’éviter des politiques extérieures dissonantes et d’assurer une action cohérente de l’Union, qui exploitera tous les instruments à sa disposition.

² Le président du Conseil européen ne disposera pas d’une administration séparée: il sera assisté par le secrétariat général du Conseil (voir article III-341(4)).

Plus précisément, le ministre :

- contribuera à l'élaboration de la PESC et de la PESD et sera responsable de leur mise en œuvre, en tant que mandataire du Conseil. À cette fin, le ministre disposera d'un droit d'initiative (article I-28(2)). Il présidera le Conseil des affaires étrangères (article I-28(3)). Il représentera l'Union sur la scène internationale sauf pour la représentation externe de l'euro;
- sera en même temps membre à part entière et même vice-président de la Commission, chargé des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union. Les décisions de la Commission dans ces domaines continueront à se prendre suivant le principe de la collégialité (article I-28(4)).
- sera nommé par le Conseil européen statuant à la majorité qualifiée, avec l'accord du président de la Commission (article I-28(1))³. De surcroît, en tant que membre à part entière de la Commission, le ministre sera soumis au vote d'approbation du Parlement européen en même temps que les autres commissaires (article I-27(2)).
- sera assisté par un service commun baptisé « **service européen pour l'action extérieure** », composé de fonctionnaires du secrétariat général du Conseil, de la Commission et des services diplomatiques des États membres. Le ministre exercera aussi son autorité sur les délégations de l'Union (composées de fonctionnaires des délégations actuelles de la Commission et du Conseil) dans les pays tiers et auprès des organisations internationales (article III-328).

Notons que la **procédure décisionnelle** dans le domaine de la PESC ne connaît presque aucun progrès:

- l'unanimité reste la règle d'or. Seule une nouvelle exception a été ajoutée: lorsque le ministre fait une proposition à la suite d'une demande « spécifique » du Conseil européen, le VMQ peut désormais remplacer l'unanimité (article III-300(2)b). La Constitution prévoit une clause d'habilitation autorisant le Conseil à passer au VMQ dans d'autres cas, moyennant une décision unanime du Conseil européen (articles I-40(7) et III-300(3)) et à condition qu'il ne s'agisse pas de décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (article III-300(4)).
- Le ministre consulte et informe le **Parlement** européen à propos des évolutions de la PESC (article I-40(8) et III-304). Il en va de même pour la PESD (article I-41(8)). En revanche, le Parlement ne sera pas même consulté pour les accords relevant de la PESC (III-325(6)).
- La Constitution exclut la PESC de la compétence de la **Cour** de justice;

³ Il peut être mis fin au mandat du ministre des affaires étrangères selon la même procédure; voir aussi l'article I-27(3) concernant la démission sur demande du président de la Commission.

Pour ce qui est du Conseil de sécurité des Nations unies, l'article III-305(2) vise à renforcer la visibilité de l'Union par l'intermédiaire du ministre des affaires étrangères de l'Union. Plus précisément, lorsque l'Union a défini une position sur un sujet spécifique, les États membres qui sont aussi membres du Conseil de sécurité demandent que le ministre soit invité à présenter cette position devant le Conseil de sécurité.

Sécurité et défense

La Constitution a considérablement étoffé la PESD, qui reste partie intégrante de la PESC. Le but d'une véritable défense européenne commune est maintenant clairement défini (article I-41(2)). Les dispositions **applicables à tous** les États membres concernent:

- l'actualisation des «missions de Petersberg», actuellement répertoriées à l'article 17, paragraphe 2 du TUE et auxquelles ont été ajoutées les actions conjointes en matière de désarmement, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de stabilisation à la fin des conflits. Il est à présent clairement indiqué que l'Union peut avoir recours à des moyens civils et militaires et que toutes les «missions de Petersberg» peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, même en dehors du territoire des États membres (article III-309);
- l'introduction d'une clause de défense mutuelle, sans préjudice de la neutralité de certains États membres et en accord avec les engagements pris dans le cadre de l'OTAN (article I-41(7)).
- l'introduction d'une clause de solidarité (articles I-43 et III-329), impliquant une assistance mutuelle en cas d'attaque ou de menace terroriste et en cas de catastrophe naturelle ou d'origine humaine à l'intérieur de l'Union.

La Constitution autorise aussi un **groupe restreint** d'États membres à progresser plus rapidement vers l'objectif d'une défense européenne commune. À ce propos, elle inclut des dispositions sur:

- la possibilité pour le Conseil de confier la réalisation d'une mission militaire à un groupe d'États membres (articles I-41(5) et III-310), qui travailleront en association avec le ministre des affaires étrangères de l'Union;
- le développement des capacités militaires des États membres par la création d'une Agence européenne de défense («Agence dans le domaine du développement, de la recherche, des acquisitions et de l'armement», articles I-41(3) et III-311), placée sous l'autorité du Conseil, mais travaillant en liaison avec la Commission s'il y a lieu;
- la possibilité d'une «coopération structurée permanente» entre les États membres qui souhaitent coopérer de façon plus étroite dans le domaine de la défense et qui en ont les moyens (articles I-41(6) et III-312)).

La prise de décision dans le domaine de la défense reste en principe soumise à la règle de l'**unanimité**.

Politique commerciale

La Constitution reconnaît que la politique commerciale relève de la compétence exclusive de l'Union (article I-13(1)e) et peut s'appuyer à la fois sur des mesures unilatérales et négociées. Elle étend la **portée** de la politique commerciale à tous les investissements étrangers directs (article III-315(1)), mais les accords dans le domaine des transports restent exclus de cette politique (article III-315(5)).

Quant au mécanisme décisionnel, le VMQ est d'application pour la négociation et la conclusion des accords commerciaux, moyennant quelques exceptions (article III-315 (4)) :

- les accords relatifs au commerce de services et aux aspects commerciaux de la propriété intellectuelle nécessitent l'unanimité lorsque cet accord commercial contient des dispositions pour lesquelles l'unanimité est requise pour l'adoption de règles internes;
- les accords conclus dans le domaine des investissements étrangers directs;
- les accords relatifs au commerce de services culturels et audiovisuels, lorsque ces accords risquent de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique de l'Union ;
- les accords conclus dans le domaine du commerce des services sociaux, d'éducation et de santé, lorsqu'ils risquent de perturber gravement l'organisation de ces services au niveau national ou de porter atteinte à la responsabilité des États membres pour la fourniture de ces services.

Accroissement du rôle du Parlement européen en matière de politique commerciale. La codécision («la procédure législative ordinaire») est prévue pour tous les actes autonomes de nature législative (article III-315(2)). En outre, la Constitution impose l'approbation du Parlement européen pour tous les accords commerciaux (en réalité pour tous les accords relevant d'un domaine où la codécision ou l'approbation du Parlement européen est de rigueur; article III-325(6)). Enfin, le Parlement européen sera informé des progrès réalisés dans les négociations commerciales, à l'instar de ce qui se pratique dans le cadre de l'actuel «comité de l'article 133».

Négociation des accords

La Constitution contient une **disposition unique** – l'article III-325 – sur la négociation de tous les accords, également dans le domaine de la justice et des affaires intérieures⁴, à l'exception des accords monétaires (article III-326). L'article III-325 se base sur le présent article 300 TCE.

La Constitution codifie la jurisprudence de la Cour de justice relative aux compétences implicites (article III-323) et aux compétences exclusives pour conclure des accords internationaux (article I-13(2)). Cependant, en pratique, l'on peut s'atten-

⁴ La CIG a rédigé une déclaration clarifiant les prérogatives des États membres pour la conclusion d'accords en matière de justice et d'affaires intérieures.

dre à ce qu'un nombre significatif d'accords internationaux conclus par l'Union restent des accords mixtes appelant une ratification des États membres.

La Commission – ou le ministre des affaires étrangères pour les accords qui portent exclusivement ou principalement sur la PESC – amorce la procédure en soumettant ses recommandations au Conseil, qui doit alors désigner un **négociateur** (ou chef de l'équipe de négociation) en fonction de l'objet de l'accord envisagé.

Parlement européen, devra donner son approbation dès qu'un accord couvre un domaine auquel s'applique la codécision ou requérant l'approbation du Parlement européen (article III-325(6)).

VMQ est de rigueur, sauf quand l'unanimité s'impose pour l'adoption d'un acte de l'Union, qu'il soit interne ou en rapport avec la PESC). L'unanimité est toujours d'application en cas d'accords d'association et d'accords de coopération économique, financière et technique avec des pays tiers candidats à l'adhésion (aucun changement par rapport à la situation actuelle).

Représentation extérieure de la zone euro

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée des membres de la zone euro, sur proposition de la Commission et après consultation de la Banque centrale européenne, peut adopter:

- des décisions établissant des positions communes concernant les questions qui revêtent un intérêt particulier pour l'union économique et monétaire, au sein des institutions et conférences financières internationales compétentes;
- des mesures appropriées en vue d'assurer une représentation unifiée au sein de ces institutions et conférences.

La Constitution n'établit pas explicitement de représentation extérieure unifiée pour la zone euro.

Des avancées pour la réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice

La Constitution comporte une rénovation significative des dispositions relatives à la justice et des affaires intérieures, qui devront permettre de réaliser plus facilement, et mieux, l'espace de liberté, de sécurité et de justice. En effet, ces domaines relèveront dorénavant tous de la méthode communautaire et dans une très large mesure du champ de la majorité qualifiée, bien que certaines spécificités soient maintenues ou introduites, notamment dans les domaines de la coopération judiciaire pénale et de la coopération policière.

Scénario en cas de non ratification par un Etat membre

Bien que plusieurs membres de la Convention européenne aient demandé d'envisager des formules de repli permettant de faire face au cas éventuel d'échec de ratification, la CIG n'a **pas prévu de solutions juridiques** à cet effet.

Une **déclaration annexée au traité constitutionnel** prévoit uniquement que si, deux ans après la signature, les quatre cinquièmes des Etats membres ont ratifié le traité constitutionnel et qu'un ou plusieurs autres Etats membres ont rencontré des difficultés lors de la ratification, le **Conseil européen sera saisi de la question**. Cette déclaration comporte un engagement purement politique; d'autre part, étant donné le caractère particulièrement vague de certaines notions utilisées (« rencontrer des difficultés », « se saisir de la question »), il n'est pas possible à ce stade d'anticiper la portée et les conséquences concrètes d'une telle déclaration.