Traités, révision: projet de traité constitutionnel, conférence intergouvernementale CIG en octobre 2003

2003/0902(CNS) - 17/09/2003 - Document annexé à la procédure

OBJECTIF : présentation de l'avis de la Commission européenne sur le projet de Constitution de l'Union européenne. CONTENU : La Commission a officiellement donné son avis sur le projet de Constitution pour l'Europe. Selon l'exécutif communautaire, la Conférence intergouvernementale (CIG) qui débutera le 4 octobre 2003 ne doit pas revenir sur le compromis auquel est parvenue la Convention, mais améliorer et clarifier quelques points considérés par la Commission comme essentiels pour permettre à l'Union de bien fonctionner. La CIG doit en particulier : - éviter de définir d'une façon trop rigide les dispositions de la Constitution relatives aux politiques de l'Union afin de permettre un éventuel réexamen du texte; - faire en sorte que la Commission européenne soit constituée d'un membre à part entière pour chaque pays; - rationaliser le vote majoritaire. 1) Définir une formule plus souple pour réexaminer les dispositions de la Constitution relatives aux politiques de l'Union : la légitimité de l'Union européenne aux yeux de ses citoyens dépend de l'efficacité de la mise en oeuvre de ses politiques. La partie III du projet de Constitution concerne les objectifs et les instruments des politiques de l'Union. Un grand nombre d'articles datent du traité de Rome de 1957, et d'autres se sont alourdis et sont devenus complexes à la suite des modifications successives. Sur la base du système proposé, toute révision des 465 articles et des protocoles de la Constitution nécessiterait un accord unanime de tous les gouvernements et une ratification ultérieure dans tous les États membres. De plus, il est très probable que la Conférence n'aura pas le temps de mettre à jour et de simplifier la partie III. Une définition rigide de toutes les dispositions relatives aux politiques de l'Union limiterait la capacité de l'UE à mettre en place les meilleures politiques et à réagir en fonction des évolutions. Selon la Commission, il faudrait que le Conseil européen soit en mesure de modifier la partie III de la Constitution par une majorité des 5/6, avec l'accord du Parlement européen et un avis favorable de la Commission. Une convention composée de représentants des parlements et des gouvernements nationaux ainsi que des institutions communautaires préparerait les modifications à apporter. En revanche, l'unanimité et la ratification ultérieure par les États membres restent de mise pour toutes les autres parties de la Constitution, y compris la charte des droits fondamentaux, la répartition des pouvoirs entre l'UE et les États membres, les institutions et les principes et objectifs fondamentaux. Pour la Commission, la CIG devrait en outre se pencher immédiatement sur un domaine politique au moins, celui de la gouvernance économique, qui constitue un élément primordial pour la croissance. Les politiques économiques de la zone euro devraient être coordonnées plus étroitement. 2) Mettre en place une Commission efficace et légitime : la Convention propose d'élargir la Commission et de la doter d'unestructure à deux niveaux: un noyau de quinze Commissaires "européens" possédant le droit de vote, et un cercle plus large composé également des Commissaires des autres pays. En prévoyant des Commissaires de première et deuxième classes, un tel système détruirait la nature collégiale de l'institution, avec une perte de légitimité et d'efficacité pour l'UE dans son ensemble. La CIG devrait modifier cette proposition sans pour autant ouvrir un débat sur les autres questions institutionnelles. La nouvelle Commission devrait placer tous les États membres sur un pied d'égalité et comporter un membre de chaque pays, doté des mêmes droits et des mêmes obligations. Le processus décisionnel devrait être confié à des groupes de Commissaires compétents dans des domaines déterminés. Le collège au complet serait appelé à se prononcer uniquement sur des questions d'importance stratégique et politique. Ce modèle repose sur les pratiques actuelles de décentralisation des décisions au sein de la Commission. Par ailleurs, sans rouvrir le débat institutionnel, la CIG devrait également faire la lumière sur les aspects du projet de Constitution dont les implications pour les institutions ne sont pas claires. Il faudrait notamment veiller à ce que les différentes présidences du Conseil et le Président du Conseil européen ne s'unissent pas pour constituer un deuxième exécutif, ce qui entraînerait un gaspillage des ressources, des rivalités entre institutions et une perte d'efficacité. 3) Solutions créatives pour l'extension du vote majoritaire :

L'unanimité du Conseil reste d'application pour un grand nombre de décisions. La Commission reconnaît qu'il n'existe pas de consensus pour une généralisation du vote majoritaire. Toutefois, la CIG devrait entreprendre une analyse ciblée de certains articles permettant de réduire le recours à l'unanimité : · en premier lieu, la Commission estime que pour certaines bases juridiques un passage immédiat à la majorité qualifiée est nécessaire et possible (p.ex. les articles III-8 (lutte contre les discriminations), III-10 (droit de vote aux élections européennes et municipales), III-191 (association PTOM), III-221 (coopération financière avec pays tiers), III-227 (adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme); · mais, dans un certain nombre de cas, le recours à l'unanimité s'explique du fait que la compétence de l'Union a été décrite de façon large ; une délimitation plus précise de la compétence de l'Union devrait dans certains cas permettre de renoncer au recours à l'unanimité (p.ex. la fiscalité liée au fonctionnement du marché intérieur ; les aspects de la libre circulation des capitaux liés à la lutte contre la fraude ; la fiscalité liée à l'environnement ; certains aspects de la sécurité sociale ; certaines mesures concernant les passeports ; le parquet européen dans le cadre de la protection des intérêts financiers de l'Union) ; · parfois, l'unanimité est prévue pour des domaines de compétence nouveaux ou récents : pour de telles bases juridiques, il peut être prévu un passage à la majorité qualifiée à une date déterminée (p.ex. articles III-170 (droit de la famille), III- 176 (coopération policière).