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

2003/0902(CNS) - 18/07/2003 - Document de base législatif

OBJECTIF : présentation du projet de Constitution pour l'Europe. CONTENU : le projet de Constitution européenne remplace par un texte unique l'ensemble des traités existants. Il est structuré en quatre parties. La première contient les dispositions qui définissent l'Union, ses objectifs, ses compétences, ses procédures décisionnelles et ses institutions. La deuxième reprend la charte des droits fondamentaux, proclamée solennellement lors du Conseil européen de Nice en décembre 2000. La troisième énonce les politiques et les actions de l'Union. La quatrième partie contient les clauses finales, dont les procédures d'adoption de révision de cette Constitution. Le projet de Constitution établit l'Union européenne, union des citoyens et des États d'Europe. Cette Union est ouverte à tous les États européens qui respectent ses valeurs et s'engagent à les promouvoir en commun. Les principales innovations du projet de Constitution sont les suivantes : 1) Valeurs et objectifs : l'Union se fonde sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'état de droit, ainsi que de respect des droits de l'Homme. Son objectif est de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples. Elle offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice, et un marché unique où la concurrence est libre et n'est pas faussée. Elle oeuvre pour une Europe du développement durable fondé sur la croissance économique équilibrée, une économie sociale de marché hautement compétitive, un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique. Elle combat l'exclusion et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociale, l'égalité entre les sexes, la solidarité entre les générations et la protection des droits des enfants. Pour atteindre ces objectifs, l'Union dispose de compétences qui lui sont attribuées, dans la Constitution, par les États membres. Celles-ci sont exercées sur le mode communautaire, par des instruments spécifiques, au sein d'un cadre institutionnel unique. L'Union dispose de la personnalité juridique pour affirmer et promouvoir ses valeurs et ses intérêts sur la scène internationale. 2) Citoyenneté européenne et les droits fondamentaux : la citoyenneté de l'Union est complémentaire de la citoyenneté nationale et ne la remplace pas. Le projet de Constitution affirme clairement les droits qui découlent de la citoyenneté de l'Union. La Charte des Droits fondamentaux fait partie intégrante de la Constitution européenne : ses dispositions ont force juridique contraignante sans toutefois que cela ne comporte une extension des compétences de l'Union. Le contenu de la Charte est plus vaste que celui de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950 (CEDH) dans la mesure où elle couvre d'autres domaines, tels que le droit à une bonne administration, les droits sociaux des travailleurs, la protection des données personnelles ou la bioéthique. Il est explicitement établi que l'Union s'emploie à adhérer à la CEDH. 3) Compétences de l'Union : le projet de Constitution indique clairement les sujets pour lesquels les États membres ont transféré des pouvoirs d'action à l'Union et introduit une classification de compétences de l'Union. Il distingue : - les compétences exclusives (politique monétaire pour les membres de la zone euro, politique commerciale commune, union douanière, conservation des ressources biologiques de la mer). Sur ces questions, l'Union agit seule, au nom de l'ensemble des États membres ; - les domaines de compétences partagées où l'on retrouve les grandes politiques : marché intérieur, politique agricole commune, transports, énergie, certains aspects de la politique sociale, environnement, politique des consommateurs, enjeux communs de santé publique, asile et immigration, coopération judiciaire ou policière, recherche et coopération au développement. Dans ces domaines l'Union agit quand son action apporte une valeur ajoutée à l'action des États membres; - les domaines d'action d'appui, de coordination ou de complément : industrie, protection de la santé, éducation, formation, jeunesse et sport, culture, protection civile. Dans ces domaines, les États membres gardent une grande liberté d'action et l'Union ne peut procéder à une harmonisation des législations nationales; Le projet mentionne également, parmi les compétences de l'Union, la coordination des politiques économiques et de l'emploi, ainsi que la politique étrangère et de

sécurité commune. Une clause de flexibilité complète la classification des compétences. 4) Une Union légitime et démocratique : de nouvelles obligations sont prévues pour les institutions en ce qui concerne la consultation de la société civile, la transparence, l'accès aux documents et le respect des données à caractère personnel. De plus, le rôle des partenaires sociaux et des églises est ancré dans le projet de Constitution. Par ailleurs, un million de signatures de citoyens pourraient déclencher une invitation à la Commission d'élaborer une nouvelle proposition. Le rôle des parlements nationaux est renforcé notamment par la mise en place d'un mécanisme d'"alerte précoce" sur le respect de la subsidiarité. Tout État membre pourra décider - c'est une nouveauté - de se retirer de l'Union. Ses relations seront alors régies par un accord conclu entre lui et l'Union, représentée par le Conseil, qui statue à la majorité qualifiée après approbation du Parlement européen. 5) Le cadre institutionnel: le projet de Constitution renforce les pouvoirs de co-législateur du Parlement européen en étendant à des nouveaux domaines le champ d'application de la procédure dite de codécision, dorénavant appelée procédure législative. Le nombre de députés européen, élus au suffrage universel, pour un mandat de cinq ans, est fixé à un maximum de 736. Le Conseil européen est chargé de donner à l'Union l'impulsion politique nécessaire à son développement. La Convention propose de mettre fin au système actuel de présidence tournante en créant un poste permanent de président du Conseil européen élu, par le Conseil européen, pour une durée de deux ans et demi, renouvelable une fois. Le président animera lestravaux du Conseil européen et représentera, à haut niveau, l'Union dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune. La Commission dispose seule, sauf exceptions, du pouvoir de proposer des actes législatifs, à savoir des "lois", qui passent ensuite au Parlement européen et au Conseil pour décision. Elle est composée, à partir de novembre 2009, selon un principe de rotation égale entre les États membres, de quinze Commissaires européens auxquels s'ajouteront des commissaires en provenance de tous les autres États membres, dépourvus de droit du droit de vote au sein de la Commission. Son président est élu par le Parlement européen, sur proposition du Conseil européen qui devra tenir compte du résultat des élections européennes. La création du poste de ministre des Affaires étrangères est l'une des principales innovations apportées par la Constitution. Elle doit permettre d'identifier plus facilement la voix de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union. Ce ministre sera à la fois mandataire du Conseil pour la politique étrangère et de sécurité commune et un des vice-présidents de la Commission. Il sera désigné, à la majorité qualifiée, par le Conseil européen, avec l'accord du président de la Commission. 6) Les moyens d'action de l'Union : le projet de Constitution simplifie le système existant en limitant la typologie des actes à six instruments (loi, loi-cadre, règlement, décision, recommandation et avis). Par ailleurs, la généralisation de la codécision que le projet de Constitution établit comme procédure législative ordinaire constitue la meilleure image de la double légitimité, des États (Conseil) et des peuples (Parlement européen), qui caractérise l'Union. Le projet de Constitution introduit également une nouvelle définition de la majorité qualifiée au Conseil : celle-ci devrait être simplifiée et se définir, à partir de 2009, comme une décision réunissant la majorité des États membres représentant au moins 60% de la population de l'Union. Enfin, l'extension du vote à la majorité qualifiée au Conseil pour une trentaine de dispositions, pour lesquelles actuellement l'unanimité est prévue, rendra plus facile la prise de décision (les États membres garderont toutefois chacun leur droit de veto sur plus de 50 bases juridiques). Afin de favoriser une coopération plus étroite entre les pays de l'Union qui souhaitent, dans un domaine déterminé, aller au-delà de l'intégration prévue dans les traités, le projet propose d'étendre le concept de "coopération renforcée. Ces coopérations renforcées ne peuvent être utilisées qu'en dernier ressort; elles doivent inclure un nombre minimum d'États membres (un tiers des États membres) et être ouverte à la participation de tous les États membres, à tout moment. 7) L'action extérieure de l'Union : toutes les dispositions relatives à l'action extérieure de l'Union ont été regroupées dans un seul titre de la Constitution. En matière de politique étrangère, le Conseil continuera de décider à l'unanimité dans la plupart des cas. La Politique de défense européenne sera menée dans le respect des engagements politiques des États membres. Une Agence de l'armement sera mise sur pied. En rentrant dans l'Union, les États membres ont accepté de se montrer solidaires les uns vis-à-vis des autres : en casd'attaque terroriste ou de catastrophe naturelle, la Constitution prévoit dorénavant une intervention de l'Union. Enfin, une disposition de la Constitution est consacrée à la politique d'aide humanitaire de l'Union. 8) Un espace de liberté, de sécurité et de justice : le projet de Constitution rend les procédures applicables plus efficaces, plus démocratiques, plus transparentes en offrant à l'Union les moyens appropriés pour agir contre le terrorisme et la criminalité.

L'Union devra se doter d'une véritable politique commune en matière d'asile (statut uniforme et procédures communes). Elle mettra également en place une politique commune en matière d'immigration dont le projet de Constitution fixe les principes directeurs. L'Union renforcera son action dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile. Quant à la coopération policière et judiciaire en matière pénale, le projet de Constitution innove dans ce domaine car il abolit le troisième pilier pour regrouper en une seule structure toutes les politiques de l'Union. Enfin, la Constitution ouvre la voie à la définition de sanctions communes contre les crimes transnationaux et à la création d'un futur parquet européen pour poursuivre les auteurs de crimes transnationaux.