

CONFERENCE D'ELISABETH GUIGOU

YALE ET COLUMBIA

13 et 14 novembre 2003

UNE CONSTITUTION POUR L'EUROPE

L'Union européenne va décider en 2004 si elle veut se donner une Constitution.

Un projet de Constitution existe. Il a été élaboré par une Convention qui s'est réunie pendant dix-huit mois entre février 2002 et juillet 2003. Cette Convention était composée de représentants des gouvernements des Etats membres, de la Commission européenne, de parlementaires européens, de parlementaires nationaux. Le 13 juillet 2003 elle a transmis au Conseil Européen des Chefs d'Etat et de Gouvernement un projet de Constitution. Celui-ci est discuté depuis le 4 octobre 2003 par une Conférence intergouvernementale composée des Ministres des affaires étrangères des Etats membres. Cette C.I.G doit conclure ses travaux à la fin 2003 ou au début de 2004. Le projet de Constitution issu de la C.I.G. sera ensuite soumis à la ratification de chaque Etat membre. Il entrera en vigueur après l'adhésion des 10 nouveaux Etats membres de l'Union, c'est-à-dire après que les vingt-cinq Etats membres l'ait ratifié.

Je traiterai trois questions.

- 1) Comment a travaillé la Convention ?
- 2) Le texte du projet de Constitution issu de la Convention.
- 3) L'état des négociations dans la C.I.G.

Je terminerai en vous donnant mon point de vue sur l'état de l'Union Européenne au début de cette nouvelle décennie.

000

1 – La Convention

1.1 – Organisation des travaux

Elle s'est réunie entre le 26 janvier 2002 et le 13 juillet 2003. Pendant ces 18 mois, elle a tenu 26 séances plénières ouvertes au public et aux médias. Elle a d'emblée été un processus transparent et interactif puisqu'en plus des 1812 interventions des Conventionnels, elle a reçu 4700 lettres, 1145 contributions d'organisations non gouvernementales. Son site a reçu près de 700.000 visites.

1.2 – Composition

La Convention comprenait 105 membres venus des 25 pays de la nouvelle Europe ainsi que des trois pays candidats à une future adhésion. Parmi ces membres : 16 membres du Parlement Européen, 56 membres des Parlements nationaux, 28 représentants des gouvernements des Etats membres, 2 représentants de la Commission Européenne. A ces 102 membres il faut ajouter les deux Vice-présidents, M. Jean-Luc DEHAENNE, ancien Premier Ministre de Belgique, M. Giuliano AMATO, ancien Premier Ministre d'Italie et le

Président de la Convention, M. Valéry GISCARD d'ESTAING, ancien Président de la République française.

1.3 – La Convention a réalisé un excellent travail, malgré les divergences profondes et anciennes entre ses membres : entre les souverainistes et les européistes ; entre petits et grand Etats ; entre pays du Nord et du Sud, entre contributeurs et bénéficiaires du budget Européen ; entre pacifistes et activistes ; entre fédéralistes et gouvernementalistes ; entre droite et gauche. De ces multiples clivages a, par miracle, émergé un consensus sur un projet de Constitution. Personne n'aurait, en janvier 2002, parié sur le succès.

1.4 – Le mandat donné à la Convention par le Conseil Européen de Laeken en décembre 2001 n'excluait pas l'idée d'une Constitution. Mais plus modestement, il posait aux conventionnels une soixantaine de questions sur l'avenir de l'Union. Ces questions concernaient la vocation de l'Europe, les politiques communes, les compétences de l'Union par rapport aux Etats membres, la simplification des traités, la démocratie, l'efficacité, l'architecture d'une possible future Constitution. La Convention a écarté l'option minimale qui aurait consisté à répondre aux 65 questions en ouvrant chaque fois des options. Elle a décidé de répondre en proposant le texte d'une Constitution qui forme un tout, conformément au vœu exprimé le 25 octobre 2000 par le Parlement Européen.

Le résultat est certes imparfait, mais cependant inespéré.

2 – Les principales dispositions du projet de Constitution

2.1 – Le préambule, très court, une page, définit les valeurs de l'Union : l'égalité des êtres, la liberté, le respect de la raison. Il fait référence aux « héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe ». Cet alinéa a été l'objet de vives controverses entre ceux qui voulaient une référence à Dieu et à la Chrétienté (les Polonais, les chrétiens démocrates bavarois, les porte parole du Vatican, les droites italiennes et espagnoles) et ceux qui la refusaient (les Français). Finalement le texte mentionne l'héritage religieux, sans privilégier la religion chrétienne par rapport aux autres grandes religions présentes en Europe : la religion juive et la religion musulmane.

2.2 – La première partie :

2.2.1 – définit les objectifs de l'Union : la paix, un espace de liberté et de sécurité, un marché unique où la concurrence est libre, le développement durable, une économie sociale de marché, le plein emploi, le progrès social, la qualité de l'environnement, la solidarité entre Etats membres, la diversité culturelle et linguistique. Ces objectifs tracent le portrait du modèle européen de développement qui associe l'économie de marché à la protection sociale, à l'environnement et refuse l'uniformisation culturelle. Deux objectifs font l'objet d'un paragraphe particulier : l'espace de liberté, de sécurité et de justice d'une part ; la politique étrangère d'autre part. Ces deux domaines seront les grands chantiers des années à venir.

2.2.2. – donne la personnalité juridique à l'Union qui lui permet de devenir un sujet du droit international au même titre que les Etats membres qui la composent, c'est-à-dire de conclure des traités, de désigner des ambassadeurs,

d'agir devant un tribunal international, de siéger dans une organisation internationale.

2.2.3. – rappelle les droits fondamentaux tels qu'ils sont définis dans la Convention européenne des droits de l'homme et dans la Charte des droits fondamentaux adoptée par l'Union fin 2000. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.

2.2.4. – délimite les compétences de l'Union : celles-ci lui sont attribuées par les Etats membres. L'Union ne peut agir que lorsqu'elle a reçu des Etats membres le pouvoir de le faire. Il y a 3 catégories de compétences : exclusives, partagées, d'appui. La Constitution donne la liste des compétences exclusives dans des domaines clés : la concurrence, la politique monétaire, la politique commerciale commune, l'Union douanière, la conservation des ressources biologiques de la mer.

Les compétences partagées : le marché intérieur, l'agriculture et la pêche, l'espace de liberté, sécurité, justice, les transports, l'énergie, la politique sociale, la cohésion sociale et territoriale, l'environnement, la protection des consommateurs, la sécurité en matière de santé publique. Cette liste n'est pas exhaustive.

Les compétences d'appui où l'Union peut intervenir en complément des Etats membres : l'industrie, la santé, l'éducation, la jeunesse, le sport, la culture.

Dans les compétences partagées et d'appui le principe de subsidiarité s'applique : l'Union n'intervient que si son action peut être plus efficace que l'action des Etats membres ou des régions Les Parlements nationaux contrôlent

le respect du principe de subsidiarité selon une procédure précise définie dans un protocole.

2.2.5 : les Institutions de l'Union qui forment un pentagone. La Commission Européenne est le gouvernement de l'Union car elle propose les lois et les exécute. Le Conseil des Ministres est à la fois gouvernement quand il coordonne les politiques de l'Union, et législateur lorsqu'il vote les lois avec le Parlement européen. Le Conseil est la Chambre des Etats, le Parlement Européen la Chambre des peuples. Le Parlement vote les lois, investit le Président de la Commission, peut censurer la Commission. Le Conseil Européen des Chefs d'Etat et de Gouvernement est un Chef d'Etat collectif qui donne les grandes orientations politiques.

La Cour de Justice interprète le droit européen et le fait respecter.

Chaque institution est renforcée par la Constitution.

- Le Conseil européen est doté d'un Président permanent, qui n'exerce pas d'autre mandat national et pour deux ans et demi renouvelables une fois. Il assure la représentation de l'Union à l'extérieur. Il ne peut être comparé au Président des Etats-Unis. Il n'est pas seul à représenter l'Union. Il est plus un chairman, une chairperson, qu'un Président.

- Le Conseil des Ministres statue à la majorité qualifiée, sauf quelques exceptions, mais importantes fiscalité, social, culture.

Le Conseil des Affaires étrangères est dirigé par un Ministre des Affaires Etrangères qui présidera le Conseil pendant 5 ans et qui aura dans ses mains les outils de la politique économique extérieure, aide au développement, aide au pays tiers.

- Parlement européen est le grand gagnant de la Constitution : il voit élargir son pouvoir de co-décision des lois avec le Conseil, il élit le Président de la Commission européenne.
- La Commission détient le monopole de l'initiative. Le Président de la Commission élu par le Parlement nomme les membres de la Commission. La Commission compte 15 membres, selon un système de rotation. Le Président de la Commission nomme des Commissaires supplémentaires sans droit de vote.

Le Président de la Commission est renforcé, cela devrait permettre de mieux assurer le leadership européen.

2.2.6 : trois domaines d'action récent sont renforcés par la Constitution :

- la politique étrangère et de sécurité commune : elle bénéficie d'un Ministre des Affaires Etrangères pour 5 ans, qui est aussi Vice-Président de la Commission chargé de l'action extérieure. Bien sûr ce Ministre partage ses prérogatives avec le Président du Conseil Européen qui représente aussi l'Union à l'extérieur sur la base des grandes lignes fixées par le Conseil Européen.

- la défense : une Agence européenne de défense est créée pour regrouper et renforcer les programmes de recherche et coordonner les programmes industriels.

Surtout, et c'est le plus important, une avant-garde est créée, on l'appelle une coopération structurée entre les Etats volontaires. Cette Europe de la Défense se fait en étroite collaboration avec l'O.T.A.N.

- La capacité de l'Union est renforcée pour la lutte contre la criminalité internationale, la politique de l'asile et l'immigration.

2.2.7 – Les Etats membres qui le veulent peuvent instituer entre eux une coopération renforcée dans tous les domaines d'activité de l'Union et en utilisant les institutions de l'Union. C'est déjà le cas pour l'euro. Il faut que ces coopérations renforcées réunissent un tiers des Etats membres. On peut imaginer et souhaiter que ce sera le cas pour la coordination économique et sociale.

2.3 – La deuxième partie intègre dans la Constitution la Charte des droits fondamentaux de l'Union qui a été adoptée en 2000. Cette Charte comprend des droits civils et politiques classiques mais aussi des droits économiques, sociaux et culturels, notamment droit de travailler, égalité hommes femmes, droits de l'enfant, des personnes âgées, droit à l'intégration des handicapés, droit à l'information et à la consultation des travailleurs dans l'entreprise, droit de recourir à des actions collectives y compris la grève, qui est pour la première fois reconnue dans l'Union, protection en cas de licenciement injustifié, droit à des conditions de travail équitables. La Charte reconnaît les services d'intérêt général. Cette Charte avait elle-même été élaborée par une Convention dans un travail très ouvert et transparent.

2.4 – La troisième partie reprend les dispositions des traités antérieurs et les précise sur les politiques communes. Le vote à la majorité est étendu, ce qui permettra à l'Union d'agir plus efficacement. Les trois innovations principales concernent la politique étrangère, la défense, la politique judiciaire puisqu'il est prévu que les Etats membres pourront décider de la création d'un parquet

européen. Il n'y a pas de renforcement de la coordination économique et c'est regrettable.

000

3 – La Conférence intergouvernementale qui réunit les Ministres des affaires étrangères des Etats membres doit décider d'accepter ce texte tel quel, ou de l'amender.

Le Parlement Européen s'est prononcé pour qu'on ne modifie pas le texte, par peur de voir les avancées, inespérées, être détricotées. L'Allemagne et la France ne veulent aucun recul. La France proposera sans doute d'améliorer le texte sur les questions sociales.

La Pologne et l'Espagne veulent qu'on leur donne plus de voix au sein du Conseil pour pouvoir bloquer les décisions.

La Commission Européenne veut un Commissaire avec droit de vote par Etat membre.

Un compromis peut se faire sur ces deux derniers points : relever le nombre de voix pour la Pologne et l'Espagne sans que ceux-ci aient autant de voix que les grands pays. Accepter un Commissaire par Etat membre ne serait pas un inconvénient avec un Président de la Commission fort.

000

La Constitution qui sortira de la C.I.G., à la fin de l'année ou au début de l'année 2004, devra ensuite être ratifiée par chacun des 25 Etats membres (les 10 nouveaux Etats membres entreront dans l'Union le 1^{er} Mai 2004).

Elle renforcera l'Union européenne, lui donnera plus de capacité d'agir. Mais les Institutions ne sont qu'un cadre, un instrument, tout dépendra de la volonté politique des Européens.

Cette Constitution est un bon cadre pour l'Europe à 25. Elle est plus qu'un marché, elle peut favoriser une Europe puissance. Si cette Europe puissance ne peut se faire d'emblée à 25, elle devra se faire dans une avant-garde ouverte à tous les membres. La Constitution le permet. Seule la volonté politique garantira que cela se fasse