

PARLEMENT EUROPÉEN

1999



2004

Document de séance

12 octobre 2000

FINAL
A5-0289/2000

RAPPORT

sur la constitutionnalisation des Traités
(2000/2160(INI))

Commission des affaires constitutionnelles

Rapporteur: Olivier Duhamel

SOMMAIRE

	Page
PAGE RÉGLEMENTAIRE	4
PROPOSITION DE RÉOLUTION	5
EXPOSE DES MOTIFS	11
OPINION MINORITAIRE	19

PAGE RÉGLEMENTAIRE

Au cours de la séance du 8 septembre 2000, la Présidente du Parlement a annoncé que la commission des affaires constitutionnelles avait été autorisée à élaborer un rapport d'initiative, conformément à l'article 163 du règlement, sur la constitutionnalisation des Traités et que la commission juridique et du marché intérieur avait été saisie pour avis.

Au cours de sa réunion du 6 juillet 2000, la commission des affaires constitutionnelles avait nommé Olivier Duhamel rapporteur.

Au cours de ses réunions des 11 septembre, 19 septembre et 11 octobre 2000, la commission a examiné le projet de rapport. Au cours de cette dernière réunion, elle a adopté la proposition de résolution par 18 voix contre 2 et 6 abstentions .

Étaient présents au moment du vote Giorgio Napolitano (président), Ursula Schleicher (vice-présidente), Johannes Voggenhuber (vice-président), Olivier Duhamel (rapporteur), Teresa Almeida Garrett, Christopher J.P. Beazley, Georges Berthu, Jens-Peter Bonde, Carlos Carnero González, Charlotte Cederschiöld (suppléant conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Corbett Richard Graham, Andrew Nicholas Duff, Olivier Dupuis, Monica Frassoni, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Alain Lamassoure (suppléant François Bayrou), Jo Leinen, Cecilia Malmström, Iñigo Méndez de Vigo, Gérard Onesta (suppléant Johannes Voggenhuber), Jacques F. Poos (suppléant Enrique Barón Crespo), Alonso José Puerta (suppléant Armando Cossutta), Lennart Sacrédeus, Mariotto Segni, The Earl of Stockton, Reinhard Rack (suppléant Hanja Maij-Weggen),

La commission juridique et du marché intérieur a décidé, lors de sa réunion du 9 octobre 2000, qu'elle n'émettrait pas d'avis.

Le rapport a été déposé le 12 octobre 2000.

Le délai de dépôt des amendements sera indiqué dans le projet d'ordre du jour de la période de session au cours de laquelle le rapport sera examiné.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Résolution du Parlement européen sur la constitutionnalisation des Traités (2000/2160(INI))

Le Parlement européen,

- vu sa résolution du 14 février 1984 sur un Traité instituant l'Union européenne¹;
- vu sa Déclaration des droits et libertés fondamentaux du 12 avril 1989²;
- vu sa résolution du 11 juillet 1990 sur les orientations du Parlement européen relatives à un projet de Constitution pour l'Union européenne³;
- vu la Déclaration de la Conférence des Parlements de la Communauté européenne du 30 novembre 1990;
- vu sa résolution du 12 décembre 1990 sur les bases constitutionnelles de l'Union européenne⁴;
- vu sa résolution du 20 janvier 1993 sur la conception et la stratégie de l'Union européenne dans la perspective de son élargissement et de la création d'un ordre global à l'échelle de l'Europe⁵;
- vu sa résolution du 10 février 1994 sur la Constitution de l'Union européenne⁶;
- vu la Déclaration n°57, annexée au Traité d'Amsterdam, de Belgique, France et Italie, relative au protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne;
- vu ses résolutions du 18 novembre 1999⁷ sur la préparation de la réforme des Traités et la prochaine Conférence intergouvernementale, du 3 février 2000⁸ sur la convocation de la CIG et du 13 avril 2000⁹ avec ses propositions pour la CIG;
- vu sa résolution du 16 mars 2000¹⁰ sur la Charte des droits fondamentaux;
- vu les résultats du Conseil européen de Feira des 19 et 20 juin 2000 sur les travaux de la Conférence intergouvernementale;

¹ JO n° C 77 du 19.03.1984, p. 53

² JO n° C 120 du 16.05.1989, p. 51

³ JO n° C 231 du 17.09.1990, p. 91

⁴ JO n° C 19 du 28.01.1991, p. 65

⁵ JO n° C 42 du 15.02.1993, p. 124

⁶ JO n° C 61 du 28.02.1994, p. 144

⁷ JO n° C 189 du 7.7.2000, p. 104.

⁸ non encore publié au JO.

⁹ non encore publié au JO.

¹⁰ non encore publié au JO.

- vu la rencontre organisée les 11 et 12 juillet 2000 par la commission des affaires constitutionnelles avec les représentants des Parlements des États membres et des États candidats;
 - vu le travail réalisé par l'Institut universitaire européen de Florence sur la réorganisation des Traités, suite à la commande pertinente de la Commission,
 -
 - vu l'article 163 de son règlement;
 - vu le rapport de sa commission des affaires constitutionnelles (A5-0289/2000);
- A. considérant que la Présidence française a inscrit la conclusion de la CIG sur la réforme des institutions au premier rang de ses priorités, convenant que la réussite de cette réforme est bien l'étape indispensable pour préparer l'élargissement dans les meilleures conditions et garantir le fonctionnement futur de l'Union,
- B. convaincu que cette CIG, dans les mois qui restent, devra se traduire par une véritable avancée dans l'amélioration du fonctionnement des institutions et non se solder par un accord "a minima",
- C. persuadé que les travaux actuels sont indissociables d'une vision globale sur le futur de l'Union et de l'Europe dans une perspective à long terme, qu'il convient donc d'entamer une réflexion approfondie sur des questions restées jusqu'ici non traitées; qu'il est donc nécessaire de mener un large débat public avec les citoyennes et les citoyens dans l'ensemble des États membres,
- D. considérant que l'ouverture vers l'Est et le Sud de l'Union coïncide avec le souhait légitime des citoyens et des peuples de l'UE que soient enfin rendus plus cohérents et plus accessibles la structure institutionnelle de l'Union, ses principes et ses objectifs et que les conditions semblent réunies pour entamer cette nouvelle tâche,
- E. considérant que si la CIG de 1996 a quelque peu "simplifié" les Traités et a augmenté les pouvoirs de codécision législative du Parlement européen, elle n'a pas pour autant renforcé les capacités décisionnelles du Conseil et n'a pu mener à son terme le travail qu'elle avait entrepris pour rendre plus efficaces les institutions",
- F. considérant que l'adoption de la Charte des droits fondamentaux de l'Union renforcera la légitimité et la pertinence des institutions aux yeux de l'opinion publique à condition toutefois que soit garantie son intégration dans les Traités,
- G. considérant que tout ordre juridique est consacré par des textes fondamentaux qui définissent la nature et les compétences de ses institutions,
- H. considérant que l'appartenance à l'Union vaut l'adhésion sans réserve aux idéaux et aux valeurs démocratiques qui la fondent selon les articles 6 et 7 du TUE et la Charte des droits fondamentaux,

- I. considérant que les Traités fondateurs organisent déjà le mode de gouvernement de l'Union en décrivant la composition de ses institutions et en stipulant dans quelle mesure et de quelle manière elles exercent leurs fonctions,
- J. constatant que la Cour de Justice a statué que les Traités fondateurs des Communautés constituent une "charte constitutionnelle",
- K. considérant que les Traités stipulent que l'Union respecte l'identité nationale des États membres et que la citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas,
- L. déplorant qu'il ne soit pas prévu de réorganiser les traités au cours de la présente CIG et partageant avec la Commission européenne l'avis que lors du Sommet de Nice, une procédure et un calendrier concret doivent être arrêtés pour mener à bien ce travail,
- M. soulignant que l'adoption d'une Constitution européenne ne saurait être que le résultat d'un large débat public engagé selon un processus démocratique au sein de l'Union européenne et que la procédure ne doit dès lors en aucun cas être limitée à la seule négociation intergouvernementale.

Le Parlement européen:

- 1. réitère sa volonté de faire intégrer dans un texte constitutionnel les valeurs fondamentales, les droits des citoyens et une organisation efficace de ses institutions et prend acte avec satisfaction du vaste débat sur la refondation de l'Union qui s'est engagé récemment au plus haut niveau politique;
- 2. réitère que la CIG doit modifier la procédure de révision des Traités en vue de la "constitutionnalisation" des Traités et de la démocratisation du processus de révision en instituant un pouvoir de coparticipation décisionnelle de l'institution qui représente les États et de celle qui représente les citoyens de l'Union; dans ce contexte, n'entend cependant en aucun cas réduire le rôle des parlements nationaux pour la ratification;

1. Nécessité d'une simplification et d'une réorganisation des Traités

- 3. constate que malgré la simplification opérée par le Traité d'Amsterdam, l'architecture de l'Union ne répond pas à la demande de démocratie, de transparence et de simplification que souhaitent les citoyens de l'Union européenne et ceux des pays candidats et souligne que seule une refonte des textes permettrait une approche plus rationnelle et plus compréhensible des objectifs et des moyens de la construction de l'Union européenne;
- 4. considère que la forme prise par les résultats des CIG successives, c'est-à-dire une accumulation de Traités longs et compliqués, est devenue difficilement utilisable tant par les professionnels que par les citoyens et que les Traités actuels doivent donc être remplacés par un "Traité cadre" unique, lisible et bref qui prévoirait la fusion de l'Union européenne et des trois communautés en une seule entité; il ne contiendrait que

les dispositions fondamentales de nature constitutionnelle, à savoir les objectifs de l'Union, la protection des droits fondamentaux, la citoyenneté, l'attribution et la répartition des pouvoirs et les questions institutionnelles. Toutes les autres dispositions, notamment celles régissant les politiques communes, figureraient dans les protocoles annexés au "Traité cadre";

5. estime que le travail effectué, sur demande de la Commission, par l'Institut européen de Florence répond en bonne partie à cette nécessité de clarté et atteste que la recomposition des traités est techniquement tout à fait possible; il s'agit du début d'un processus de "constitutionnalisation" partant d'une révision à "droit constant" indépendamment des positions sur les réformes institutionnelles nécessaires;

II. Raisons d'une "constitutionnalisation" des Traités

6. considère que l'existence d'une Constitution européenne présenterait le double avantage d'offrir aux citoyens européens un texte de référence et de procéder à l'indispensable simplification des normes qui régissent les institutions européennes;
7. souligne que la future Constitution doit fixer clairement et fortement:
 - les valeurs communes de l'UE,
 - les droits fondamentaux des citoyens européens,
 - le principe de la séparation des pouvoirs et de l'État de droit,
 - la composition, le rôle et le fonctionnement des institutions de l'Union,
 - la répartition des compétences,
 - le principe de subsidiarité,
 - le rôle des partis politiques européens,
 - les finalités de l'intégration européenne.
8. souhaite que le débat qui sera lancé en décembre 2000 à Nice lors de la conclusion de la CIG, soit l'amorce d'un processus de hiérarchisation des textes devant conduire à l'élaboration d'une Constitution pour l'Europe et prévoyant des procédures différenciées d'adaptation de ces textes, sans risque de blocage ;

III. Méthode

Première étape: La réorganisation des Traités lancée à Nice

9. considère qu'un premier Traité peut être élaboré dans le respect de la situation juridique et institutionnelle actuelle; propose dans ce sens que le Conseil européen de Nice donne mandat au Conseil, pour adopter ce Traité réorganisé, sur proposition de la Commission, après consultation de la Cour de Justice et avis conforme du Parlement européen ainsi qu'approbation par les parlements nationaux;

10. propose que le processus constitutionnel soit lancé lors du sommet de Nice en décembre 2000 avec l'adoption d'une déclaration annexée au prochain Traité donnant mandat, procédures et calendrier pour ouvrir les travaux de rédaction d'une Constitution pour l'Europe ;
11. estime légitime que la Commission et le Parlement européen soient les moteurs de ce processus constitutionnel et que soient très largement prises en compte les contributions des parlements nationaux et de l'opinion publique, tant des États membres que des États candidats à l'adhésion;

Deuxième étape: La Constitution préparée par une "Convention"

12. souligne que l'élaboration en cours de la Charte des droits fondamentaux offre des éléments pour une base constitutionnelle commune (son intégration dans le Traité pourrait prendre la forme d'un premier chapitre de la Constitution);
13. propose au vu des travaux collégiaux, transparents et fructueux qui y sont menés que le modèle de "Convention", dans le cadre duquel a été élaboré le projet de Charte des droits fondamentaux, soit repris pour élaborer la future Constitution de l'Union;
14. propose toutefois que ce modèle soit adapté en prenant en considération l'ensemble des travaux préparatoires pour perfectionner les procédures de discussion et de décision au sein de la Convention;
15. estime que la Convention devrait disposer d'un délai maximum d'un an pour élaborer l'avant-projet de Constitution;
16. estime que le calendrier des travaux préparatoires doit être établi de manière à ce que la Constitution puisse être arrêtée avant les élections européennes de 2004;
17. invite la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen à dialoguer avec la Convention durant les travaux préparatoires et à entendre périodiquement des représentants des commissions correspondantes des parlements nationaux;
18. réaffirme sa conviction aux pays candidats, qu'en aucun cas ces travaux ne peuvent être en mesure de bloquer ou retarder le processus d'adhésion. Juge à cet égard nécessaire la participation de leurs représentants aux travaux de la Convention et demande donc qu'ils en soient parties prenantes;
19. propose que l'adoption de cette Constitution relève, après avis conforme du Parlement européen, d'un référendum simultané dans tous les États membres qui auront choisi cette procédure de ratification;
20. invite les parlements des États membres et des pays candidats à lui faire connaître leurs points de vue et propositions sur les procédures ici suggérées depuis le lancement jusqu'à l'approbation du texte définitif de la Constitution;

21. charge sa Présidente de transmettre la présente résolution à la Conférence intergouvernementale pour la réforme des Traités, au Conseil, à la Commission, aux Parlements nationaux et aux pays candidats.

EXPOSE DES MOTIFS

Introduction

1. Les 21 et 22 juin 1996, le Conseil européen de Florence avait invité, entre autres, la Conférence intergouvernementale (CIG) convoquée pour la préparation du traité d'Amsterdam « à rechercher toutes les possibilités de simplifier les traités afin de rendre les finalités et le fonctionnement de l'Union plus compréhensibles par les citoyens. »¹ Même si l'on ne partage pas tous les jugements négatifs qui ont pu être exprimés depuis l'entrée en vigueur du traité, et au niveau politique, et dans des milieux scientifiques, il faut reconnaître que cet objectif du Conseil européen n'a été réalisé que dans une mesure très restreinte, la structure du traité de Maastricht étant restée essentiellement la même. De plus et surtout, les réformes envisagées dans le Protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne, annexé au traité d'Amsterdam, doivent encore être réalisées et font l'objet de la CIG actuellement en cours.

2. Entre-temps, les développements rapides dans les négociations d'élargissement ainsi que dans l'établissement d'une politique commune des affaires étrangères et de la défense ont rendu cet élément de la réforme institutionnelle encore plus important. De surcroît, le respect des droits fondamentaux au sein de l'Union européenne est devenu un sujet politique majeur, non seulement par rapport à la Charte des droits fondamentaux, mais aussi à cause de l'inquiétude provoquée par la participation d'un parti d'extrême droite au gouvernement d'un pays membre. Parmi les réponses politiques à cet événement, il a été proposé en maintes enceintes de renforcer les mesures prévues dans l'article 7 du traité sur l'Union européenne. Ces développements confirment le fait que l'Union est fondée aujourd'hui sur un système de valeurs partagées, les valeurs de paix, de liberté, d'égalité, de tolérance, de solidarité, de justice, de droits de l'homme, de démocratie qui sont consacrées dans la plupart des constitutions nationales des pays de la Communauté et des pays candidats à l'adhésion. Le respect et le développement de ces principes constituent la raison d'être de notre Europe. Il est donc logique vu leur importance qu'ils soient, en priorité, scellés dans une constitution européenne.

3. Récemment, plusieurs discours ont été prononcés, au plus haut niveau politique, sur les perspectives à long terme de l'Union et les problèmes à résoudre après que les travaux de l'actuelle Conférence intergouvernementale seront terminés. Le ministre des affaires étrangères allemand Joschka Fischer a décrit, le 12 mai 2000, sa vision personnelle d'un processus en trois étapes vers une « fédération européenne ». Selon lui, le prochain élargissement exige un choix entre « érosion ou intégration ». Pour éviter l'érosion, M. Fischer a proposé le passage de l'Union à « une entière parlementarisation, dans une fédération européenne que demandait déjà Robert Schuman il y a cinquante ans », avec un « gouvernement » européen. Toutefois, le ministre a tenu à préciser que « le pas qui va de la coopération renforcée à un traité constitutionnel » exigera « un acte de refondation politique délibéré de l'Europe ».

Le 27 juin 2000, le président de la République française, Jacques Chirac, a proposé à Berlin que dès après le sommet de Nice un processus soit lancé qui permettrait de répondre aux autres questions institutionnelles qui se posent à l'Europe. Il faudrait d'abord « réorganiser les traités

¹ Partie V des conclusions

afin d'en rendre la présentation plus cohérente et plus compréhensible pour le citoyen. Ensuite, définir de façon claire la répartition des compétences entre les différents niveaux de l'Europe. [...] A l'issue de ces travaux qui prendront sans doute quelques années, les gouvernements puis les peuples seraient appelés à se prononcer sur un texte que nous pourrions alors consacrer comme la première constitution européenne ». M. Chirac a réaffirmé, le 28 août 2000, dans une allocution lors de la réception des ambassadeurs de France, qu'il souhaite « que s'engage, après la présidence française, [...] une réflexion sur un texte fondamental qui serait la première constitution européenne ».

Le 6 juillet 2000, le président de la République italienne, Carlo Azeglio Ciampi, a prononcé, à Leipzig, un plaidoyer en faveur d'une constitution européenne qui devrait comprendre deux parties : la charte des droits fondamentaux et la répartition des compétences entre l'Union et les Etats. Si tous les pays membres de l'Union n'y étaient pas prêts, un noyau d'Etats pourrait montrer la voie, notamment ceux des pays fondateurs qui seraient disposés et capables de participer.

4. Tous ces développements ont de nouveau mis à l'ordre du jour le besoin d'arriver à une plus grande efficacité et transparence des mécanismes communautaires et de souligner le caractère constitutionnel des traités. La Cour de Justice a constaté à maintes reprises que les traités, dans leur ensemble, ont le caractère d'une « charte constitutionnelle » de l'Union. Donc le rapporteur n'adressera pas la question posée par certains, à savoir « l'Union européenne, a-t-elle besoin d'une constitution ? ».¹ Il suffit de constater qu'une constitution européenne sera un document *sui generis*, comme l'Union européenne elle-même est un ordre juridique *sui generis*. Matériellement, nous disposons déjà d'une constitution à travers les traités. Mais elle est touffue, diffuse, confuse, inommée, illisible et invisible. Le moment est venu pour plus de franchise et plus de clarté.

Les initiatives du Parlement européen pour une constitution européenne

5. Dès sa première élection directe en juin 1979, le Parlement européen s'est engagé dans la voie d'une réforme institutionnelle visant à créer, conformément aux perspectives tracées par les membres fondateurs de la CECA et de la CEE, une union toujours plus étroite des peuples d'Europe dont l'aboutissement logique serait une Union politique, ouverte vers l'extérieur, démocratique et proche de ses citoyens.

Pour atteindre cet objectif, le Parlement s'est fondé, dans les années '80 et '90, d'abord sur la stratégie des projets de textes constitutionnels comme le projet d'un traité instituant une Union européenne, après une stratégie dite « des petits pas » dans le cadre des traités existants, en fonction des opportunités et de la conjoncture politique. Dès lors, l'expérience a montré que ces deux voies étaient complémentaires. Le projet « Spinelli », constitua une véritable ébauche de Constitution européenne, et déclencha un processus qui aboutit à la signature de l'Acte unique.

Celui-ci comportait une partie non négligeable des propositions contenues dans le texte approuvé par le Parlement sur la base du rapport de M. Spinelli.

¹ V. p.ex Jean-Claude Piris, L'Union européenne a-t-elle une constitution ? Lui en faut-il une ?, Revue trimestrielle du droit européen 35 (4), 1999, p.600

6. À la différence du projet Spinelli, le projet de M. Herman tendait davantage à encadrer et à consolider l'acquis communautaire marqué par les deux révisions récentes des traités qu'à relancer l'Union. Pendant ses travaux sur un projet de Constitution pour l'Union européenne, le Parlement prenait soin de ne pas écarter les gouvernements nationaux de ses délibérations, craignant de voir son projet de Constitution « dénaturé » par une Conférence intergouvernementale. À l'instar de son prédécesseur, le projet Herman n'a pas non plus abouti, mais constituait un jalon important pour les étapes ultérieures de la construction européenne.

7. Le traité de Maastricht, ayant établi l'Union européenne, pourrait donc être considéré comme un résultat des initiatives répétées du Parlement, même si l'introduction d'un élément intergouvernemental dans la construction des « piliers » ne correspondait certainement pas à ses propositions pendant la conférence intergouvernementale. Les rédacteurs du traité de Maastricht ont essayé d'intégrer l'ensemble des normes constitutionnelles dans une structure à trois piliers. Néanmoins, le traité ne supprimait pas la grande quantité des normes contenues dans les traités précédents et surtout ne créait aucune hiérarchie; au lieu de simplifier, il a ajouté à la complexité. Toutefois, le traité a dégagé certains principes constitutionnels de grande envergure (p.ex. la citoyenneté européenne, la codécision, le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité), sans en tirer toutes les conséquences ni éliminer les contradictions qui subsistaient au sein du système. Etant presque illisible, ce texte, résultat d'une négociation purement intergouvernementale qui n'avait été précédée des travaux d'aucun comité du genre des comités Spaak ou Dooge et où les préoccupations du Parlement européen n'ont été que partiellement prises en compte, n'a surmonté qu'avec difficulté l'épreuve des référenda organisés au Danemark et en France.

Dans ses résolutions sur le traité de Maastricht et sur la Conférence intergouvernementale de 1996, le Parlement avait formulé des propositions visant à remplacer le système de règles de droit actuellement en vigueur par un meilleur système plus transparent et d'usage plus aisé. Le Parlement avait aussi, à l'instar de la Commission, dans son avis de 1996 pour la Conférence intergouvernementale qui a abouti au traité d'Amsterdam, souligné l'intérêt d'opérer une distinction entre les articles des traités à caractère fondamental et les autres dispositions. Cette idée a été récemment reprise par MM. Dehaene, von Weizsäcker et Lord Simon dans leur rapport sur les implications institutionnelles de l'élargissement, présenté le 18 octobre 1999 à la Commission (« rapport des trois sages »).

La CIG 2000 : la question d'une constitutionnalisation des traités

8. Le Parlement a débattu, tout au long des travaux préparatoires pour la présente Conférence intergouvernementale, et notamment lors de ses rencontres avec les représentants des Parlements nationaux organisée par la commission des affaires constitutionnelles, des trois questions institutionnelles laissées ouvertes à Amsterdam (à ne pas confondre avec les trois *left-overs* techniques qui constituent actuellement le projet d'ordre du jour de la CIG, avec la question de la coopération renforcée) :

- l'éventuel élargissement de l'ordre du jour de la CIG ;

- la constitutionnalisation de l'Union ;
- les moyens de renforcer le dialogue entre le Parlement européen et les parlements nationaux.

Dans la résolution du 18 novembre 1999 sur la réforme des traités et la prochaine CIG (rapporteurs : MM. Dimitrakopoulos et Leinen), le Parlement a souligné que « la perspective d'une Union élargie impose le lancement d'un processus constitutionnel qui passe par la simplification et la rationalisation des Traités en vue de la transparence et de l'intelligibilité des Traités pour les citoyens ». Selon le Parlement européen, la constitutionnalisation de l'Union implique l'unification des Traités dans un texte unique, mais séparé en deux parties: une partie constitutionnelle, regroupant les objectifs de l'Union, la citoyenneté, y compris les droits fondamentaux, et les dispositions concernant les institutions et les procédures de prise de décision; une deuxième partie définissant les politiques de l'Union ; cette solution avait été proposé également par le "groupe des trois sages" présidé par M. Jean-Luc Dehaene, et soutenue par la Commission.

9. Le Parlement a aussi demandé que la CIG modifie la procédure de révision future des traités, de façon à la démocratiser et à l'adapter à la double légitimité de l'Union, en instituant un pouvoir de codécision entre l'institution qui représente les Etats et celle qui représente les citoyens. Malheureusement, le Conseil Européen de Feira n'a décidé d'ajouter qu'un seul sujet supplémentaire au projet d'ordre du jour de la CIG, à savoir la coopération renforcée.

Pourquoi une Constitution au lieu d'un traité?

10. Normalement, un traité est un accord entre Etats souverains qui le restent, qui n'engage qu'eux et n'est applicable qu'à eux. Il n'engage pas directement les citoyens de ces Etats, il ne leur attribue directement ni droit ni obligation. Si le traité met sur pied un nouvel ordre juridique, celui-ci, normalement, ne peut agir que sur la base du consentement des Etats signataires. Aucune obligation, en dehors de celles définies dans le traité, ne pourra être imposée contre leur gré.

A l'inverse, en signant le Traité de Rome, les Etats membres ont délibérément donné naissance à une communauté de droit *sui generis*, dotée d'organes propres, indépendants d'eux, capable de générer des normes juridiques auxquelles ils se soumettent et qui peuvent s'appliquer directement à leurs citoyens. Ces éléments de supranationalité (p.ex. vote à la majorité au sein du Conseil, règlements directement applicables aux citoyens, caractère exécutoire des arrêts de la Cour de Justice, contrôle par cette même Cour de la légalité des actes du Conseil) ont été considérablement renforcés par la jurisprudence de la Cour de Justice qui a consolidé au cours des années:

- l'existence d'un ordre juridique constitutionnel (« charte constitutionnelle »);
- la primauté de l'ordre juridique communautaire sur l'ordre juridique national;¹

¹ V. également la résolution du Parlement européen sur la base du rapport sur les relations entre le droit international public, le droit communautaire et le droit constitutionnel des Etats membres, JO...

- la possibilité pour les citoyens d'obtenir directement la reconnaissance et le respect des droits qui leur sont conférés par le traité ou la législation communautaire (effet direct de certaines normes).

Cette jurisprudence fait aujourd'hui partie de l'acquis communautaire. En outre, les Traités CECA et EURATOM comportent des avancées institutionnelles intéressantes qu'il serait dommageable de laisser dépérir comme le souhaitent certains. Les intégrer dans une constitution serait une garantie de leur pérennité.

11. La complexité des rouages communautaires, la confusion des pouvoirs et des responsabilités, l'opacité de la législation communautaire, l'illisibilité des Traités eux-mêmes n'ont pas favorisé le soutien populaire à l'entreprise européenne. Un retour en arrière vers une renationalisation des politiques sous prétexte de subsidiarité ne paraît malheureusement plus exclu. Dans certains pays membres, les souverainistes s'effarouchent de la menace que ferait peser sur leur identité nationale le centralisme bureaucratique qu'incarne à leurs yeux la Commission de Bruxelles. Certains Parlements nationaux et surtout régionaux, déjà inquiétés par une certaine réduction de leur influence au plan national, craignent une nouvelle diminution de leurs pouvoirs.¹ Une constitution pour l'Europe, à condition d'être simple et lisible, devrait rassurer tout le monde en créant un cadre politique et juridique stable où les pouvoirs, les compétences et les responsabilités sont clairement définis.

12. Par ailleurs, l'élargissement de l'Union imposera nécessairement des règles capables de gérer un système de droit fondé sur un nombre beaucoup plus élevé d'Etats membres. Des règles constitutionnelles s'imposent pour gérer ce système. A défaut de ces règles, le système est excessivement rigide: les traités contiennent par définition des normes qui sont suffisamment générales pour être définies comme constitutionnelles et d'autres qui ne peuvent avoir la même permanence que les normes constitutionnelles. Il faut simplifier et distinguer clairement les normes ainsi que les méthodes pour les mettre à jour.

La construction européenne est basée sur une double légitimité démocratique, celle des citoyens représentés par le Parlement européen et celle des Etats représentés par le Conseil. Même avec des mécanismes de contrôle des parlements nationaux plus développés qu'ils ne le sont aujourd'hui, un traité signé par les seuls Etats, considérés comme la seule source de pouvoir en Europe, ne serait pas entièrement conforme à ces principes de démocratie. Les Etats ne sont plus les seuls « maîtres des traités ». Voilà pourquoi une Constitution, du point de vue démocratique, s'avère supérieure aux traités. En revendiquant l'adoption d'une Constitution qui se substituerait progressivement aux traités, on ne ferait qu'adapter le vocabulaire aux faits et les textes à la réalité. Dans ce contexte, le choix d'un terme comme « constitution », « charte constitutionnelle », « pacte constitutionnel » ou « traité constitutionnel » pour l'ordre juridique de l'Europe paraît une question d'importance secondaire. Convenons cependant que le terme de Constitution exprime plus fermement notre engagement européen.

13. L'échec évoqué ci-dessus du projet de constitution européenne de Fernand Herman en 1994 a provoqué une nouvelle stratégie « de petits pas » du Parlement, qui fait preuve d'un certain pragmatisme. Néanmoins, vu que de larges sections de la politique monétaire des Etats membres sont confiées à, et gérées par, une Banque centrale indépendante, vu que la politique

¹ V. l'avis 302/98 du Comité des régions du 11 mars 1999 (rapporteurs : MM Delebarre et Stoiber)

extérieure, y compris la politique de défense, soit probablement bientôt pour part exercée en commun, et, enfin, vu que le nombre d'Etats membres dépassera prochainement la vingtaine, la cohésion et l'efficacité de l'action communautaire ne peuvent plus être assurées par un ensemble d'obligations multilatérales découlant d'une accumulation de traités longs et compliqués.

Comment procéder ?

14. Il faut que le Parlement européen poursuive sa stratégie basée sur les exigences de la clarté, la simplicité, la lisibilité, la définition de principes politiques et juridiques compréhensibles pour tout le monde et capables de garantir les intérêts politiques fondamentaux des deux composantes essentielles de l'Union, les Etats et les citoyens. Cette stratégie doit représenter la contribution essentielle du Parlement après la révision du Traité d'Amsterdam prévue à Nice, stratégie qui doit également éviter de remettre en cause l'acquis politique de l'Union européenne.

15. Un modèle fédéral coopératif décentralisé¹ est fondé sur une double légitimité démocratique, celle des citoyens et celle des Etats. Dans ce modèle, les Etats et l'Union sont associés à tous les stades de décision mais l'exécution de ces décisions est principalement laissée aux Etats membres. Cette participation conjointe s'étend à tous les actes ayant un relief juridique: lois, budget, nominations, traités avec les pays tiers, constitution. L'égalité de statut entre le Conseil et le Parlement devrait être réalisée pour toutes les catégories d'actes ou résulter d'une répartition en deux groupes d'actes plus ou moins égaux, ceux où le Conseil a le dernier mot et ceux où le Parlement a le dernier mot. En tout état de cause, la préoccupation du Parlement européen doit être de faire adopter une constitution par les Etats membres et par les peuples européens.

16. Au niveau pratique, les points de vue des citoyens doivent être respectés : il faut donc que les représentants au niveau européen approuvent cette constitution, et qu'au niveau national, les Parlements et, novation salubre, les citoyens eux-mêmes, l'adoptent, . par un référendum. Puisqu'une constitution engage aussi les Etats membres en tant que tels, il faut que les institutions nationales - parlements, gouvernements, régions (lorsque le système constitutionnel national le prévoit) - puissent s'exprimer et participer à la préparation d'une constitution. Enfin, les institutions communautaires doivent être directement impliquées dans la procédure.

¹ V. p.ex. Ingolf Pernice, Multi-level constitutionalism and the Treaty of Amsterdam : European constitution-making revisited ? Common Market Law Review 36, 1999, p.703

Première étape: réorganisation des traités lancée à Nice

17. Un premier Traité pourrait donc être élaboré dans le respect de la situation juridique et institutionnelle en vigueur¹ ; le Conseil européen de Nice pourrait ainsi donner mandat au Conseil (statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission) d'adopter ce traité, après consultation de la Cour de Justice et avis du Parlement européen.

18. Le débat constitutionnel pourrait aussi être ainsi lancé lors du sommet de Nice en décembre 2000 avec l'adoption d'une déclaration annexée au prochain traité fixant la procédure et le calendrier pour ouvrir les travaux de rédaction d'une Constitution pour l'Europe. Tout au long de cette procédure, les contributions des parlements nationaux et de l'opinion publique, tant des Etats membres que des Etats candidats à l'adhésion, devraient être très largement prises en compte.

Deuxième étape: une Constitution préparée par une "Convention"

19. Les travaux de la Convention chargée de l'élaboration d'une Charte de droits fondamentaux se sont déroulés d'une manière transparente et constructive. Certains considèrent que cette expérience pourrait être utile pour établir des nouveaux mécanismes de révision de traités. Le rapporteur estime aussi que l'élaboration en cours de la Charte offre des éléments pour l'établissement d'une base constitutionnelle commune. L'intégration de ce texte dans le Traité pourrait prendre la forme d'un préambule au premier chapitre de la Constitution. Au vu de des travaux collégiaux au sein de la Convention, ce modèle pourrait être repris pour débattre de la finalité politique de l'Union et préparer sa constitution.

Toutefois, ce modèle doit être adapté afin que puisse être pris en considération l'ensemble des travaux préparatoires et qu'une Convention constitutionnelle future soit dotée de procédures efficaces de décision. Ces travaux ne doivent surtout pas avoir pour effet de bloquer ou de retarder le processus d'adhésion. La participation des représentants des pays candidats aux travaux d'une telle Convention paraît donc indispensable.

20. Nos concitoyens veulent une Constitution européenne. Pour la première fois, l'Eurobaromètre du printemps 2000 leur a posé la question: "Pensez-vous que l'Union européenne doit avoir une constitution, c'est-à-dire un texte fondamental qui intègre les différents Traités actuels?" 70% des citoyens de l'Union répondent oui, 6% non, 24% ne savent pas. Le nombre des "oui" dépasse 50% dans chacun des États membres, sauf au Royaume-Uni (47%). Le nombre des "non" est toujours inférieur à 10%, sauf au Danemark (24% mais 59% de oui) et en Finlande (19% mais 66% de oui). Une attente aussi forte ne doit pas être déçue. Le rapporteur propose que l'adoption de cette constitution relève, après avis conforme du Parlement européen des règles nationales à respecter, mais en ayant recours à un référendum simultané si possible dans tous les États membres de l'Union, en tout cas ceux qui l'auront accepté. Précisons que le premier référendum européen serait au moins consultatif.

² V. le texte proposé par l'IUE de Florence, le 15 mai 2000 qui a été mis sur le site Internet de la Commission :
en langue française : http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/repoflo_fr.pdf
en langue anglaise : http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/repoflo_en.pdf
en langue allemande : http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/repoflo_de.pfd

Dans les pays qui ne pratiquent pas le référendum, la tradition du monopole parlementaire de la décision serait respectée. Dans ceux qui l'accueillent, il pourrait être décisionnel. Dans toute notre Europe, un espace public commun prendrait enfin forme, dans lequel tous débattraient ensemble et en même temps de leur avenir commun. Les parlements des États membres et des pays candidats seront appelés à faire connaître leurs points de vue et leurs propositions sur les procédures suggérées par les institutions européennes ainsi que les gouvernements nationaux depuis le lancement jusqu'à l'approbation du texte définitif de la Constitution.

Avant la promulgation de la première Constitution, tous les citoyens de l'Union auraient alors pu s'exprimer, conférant ainsi à ce texte fondamental sa pleine légitimité.

OPINION MINORITAIRE

**de Georges BERTHU au nom du Groupe Union pour l'Europe des Nations
et
de Jens-Peter BONDE au nom du Groupe pour l'Europe des Démocraties et
des Différences**

Le rapport du Parlement européen sur la constitutionnalisation des traités réussit à proposer au prochain Conseil de Nice le lancement des travaux sur une Constitution européenne, sans jamais dire clairement ce qu'un texte de ce genre apporterait de plus.

On apprend au fil de la résolution que cette Constitution représenterait un « texte de référence », qu'elle permettrait une « simplification des normes régissant les institutions », qu'elle fixerait clairement les « valeurs communes de l'UE », le « principe de séparation des pouvoirs », le « fonctionnement des institutions », la « répartition des compétences », le « principe de subsidiarité » etc... Mais tous ces thèmes pourraient figurer dans un traité. Si l'actuel n'est pas considéré comme satisfaisant à cet égard, il est possible d'en rédiger un autre, plus clair.

En réalité, le but spécifique d'une Constitution européenne serait d'affirmer à terme 1) que l'Union est un État, et 2) qu'elle possède une légitimité supérieure aux nations, d'où il découlerait 3) l'existence de procédures de décision collectives auxquelles aucune nation, prise séparément, ne pourrait faire obstacle. Le paragraphe 8 fait mouvement dans cette direction lorsqu'il réclame pour la future Constitution des procédures de révision « différenciées » (c'est-à-dire différentes du système actuel des ratifications nationales) et « sans risque de blocage » (c'est-à-dire sans possibilité pour un peuple particulier de s'y opposer).

Le rapport demande la préparation de cette « Constitution » par une « Convention » rassemblant gouvernements, Commission, Parlement européen, Parlements nationaux, sur le modèle de celle qui vient de préparer un projet de Charte des droits fondamentaux. Pourtant, contrairement aux déclarations faites ici ou là, cette expérience n'est pas concluante. Personne n'a encore compris comment la « Convention », qui mêlait ses composantes de manière confuse, prenait ses décisions. Cela ne l'a pas empêchée de se croire supérieure à toutes les institutions, en se prévalant d'une légitimité inexistante.

Nous nous opposons à ce rapport pour rappeler que l'Union n'est pas un État supérieur aux nations. Celles-ci détiennent en effet la légitimité principale aux yeux des citoyens. L'Union ne peut donc être qu'une association de nations, obéissant chacune, en premier lieu, à sa Constitution nationale, c'est-à-dire à la volonté libre et souveraine de son peuple.