

Communication de la Commission, Une Constitution pour l'Union (17 septembre 2003)

Légende: Le 17 septembre 2003, la Commission européenne prend position suite à l'adoption, les 13 juin et 10 juillet 2003, par la Convention européenne du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe. Considérant que le projet doit constituer la base pour les travaux de la Conférence intergouvernementale (CIG), la Commission est d'avis que la CIG devrait l'améliorer, le clarifier et le finaliser.

Source: Communication de la Commission - Une Constitution pour l'Union. Avis de la Commission, au titre de l'article 48 du traité sur l'Union européenne, sur la réunion d'une Conférence des représentants des gouvernements des Etats membres en vue de réviser les traités. [EN LIGNE]. [Bruxelles]: Commission des Communautés européennes, [29.10.2003]. COM(2003) 548 final. Disponible sur http://europa.eu.int/lex/fr/com/pdf/2003/com2003_0548fr01.pdf.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2013

URL:

http://www.cvce.eu/obj/communication_de_la_commission_une_constitution_pour_l_union_17_septembre_2003-fr-6058189d-d402-4d4d-a684-a0d2c56cc876.html

Date de dernière mise à jour: 18/12/2013

Communication de la Commission : Une Constitution pour l'Union (17 septembre 2003)

Avis de la Commission, au titre de l'article 48 du traité sur l'Union européenne, sur la réunion d'une Conférence des représentants des gouvernements des Etats membres en vue de réviser les traités

Introduction

Le « projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe » élaboré par la Convention vise à remplacer les traités sur lesquels est fondée l'Union et il s'inscrit donc dans une logique constitutionnelle. Elle marque ainsi une étape majeure du projet européen, tout en préservant l'acquis de cinquante années d'intégration. L'architecture institutionnelle reste fondée pour l'essentiel sur la méthode communautaire, dont le champ d'application est élargi.

Cette Constitution représentera l'aboutissement du débat large et approfondi sur l'avenir de l'Union, lancé par le Conseil européen de Nice et qui s'est avérée très fructueux. Convoquée par le Conseil européen de Laeken pour examiner les questions essentielles que soulève le développement futur de l'Union et rechercher les différentes réponses possibles, la Convention a en effet dépassé les attentes par l'élaboration d'un projet de Constitution pour l'Europe.

Plus particulièrement, mais sans être exhaustif, la Commission se réjouit que le projet de Constitution :

- revoie fondamentalement la structure de l'Union : en particulier, il confère la personnalité juridique unique à l'Union européenne et procède en conséquence à la fusion de l'Union et de la Communauté européenne¹ ; il supprime la structuration de l'Union en « piliers » ; il intègre la Charte des droits fondamentaux dans la Constitution et lui confère force juridique contraignante ;
- introduit un grand nombre de réformes qui améliorent le fonctionnement de l'Union : en particulier, il étend le champ d'application de la procédure de codécision pour l'adoption des lois européennes et prévoit la transparence intégrale des travaux du Conseil lorsqu'il légifère ; il maintient dans un système plus élaboré et équilibré d'attribution de compétences à l'Union la flexibilité nécessaire pour agir ; il remplace la définition compliquée de la majorité qualifiée décidée par le traité de Nice par la formule plus simple et plus démocratique de la double majorité ; il consacre le droit d'initiative législative de la Commission et le principe de la programmation interinstitutionnelle des travaux de l'Union ; il rationalise et clarifie les instruments d'action de l'Union ; il renforce le contrôle du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité et le rôle des parlements nationaux dans la construction européenne ;
- renforce les moyens d'action de l'Union : en particulier, il étend la méthode communautaire à l'ensemble de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ; il crée la fonction de ministre des Affaires étrangères qui sera à la fois membre de la Commission et mandataire du Conseil, ce qui permettra à l'Union de développer une action extérieure et une représentation extérieure plus cohérentes et plus efficaces ; il procède à une rénovation des dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune ; il développe la politique de sécurité et de défense commune et permet aux Etats membres qui le souhaitent d'améliorer leurs capacités d'action dans un cadre commun.

La Commission se réjouit de ces acquis de la Convention et est donc de l'avis que le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe doit constituer la base pour les travaux de la Conférence intergouvernementale, qui sera convoquée conformément à l'article 48 TUE.

*

Le Conseil européen de Thessaloniki a décidé que le projet de Constitution était une bonne base de départ pour la Conférence intergouvernementale (CIG) et que le traité constitutionnel devrait être signé par les Etats membres de l'Union élargie le plus tôt possible après le 1er mai 2004. Il sera essentiel pour pouvoir respecter ce calendrier, et plus généralement pour maintenir le momentum politique créé par la Convention, que la CIG ne remette pas en cause les équilibres d'ensemble du projet de Constitution et ne rediscute pas de toutes les questions que la Convention a examinées de manière approfondie et au sujet desquelles elle est arrivée à un consensus. La Conférence Intergouvernementale ne saurait cependant être dépouillée de sa responsabilité politique qui est de permettre aux chefs d'État ou de gouvernement de soumettre la Constitution à ratification. Certains aspects du projet de Constitution montrent clairement que le résultat atteint est incomplet ou insuffisant. Il est du devoir de la Commission d'indiquer quels sont ces aspects.

De l'avis de la Commission, la tâche de la Conférence intergouvernementale doit donc consister à améliorer, clarifier et finaliser le projet de Constitution.

*

Il est possible d'améliorer le projet de Constitution sur un nombre limité de points sans mettre en cause l'équilibre général.

Ainsi, l'approche préconisée pour la composition de la Commission, qui n'apparaît pas praticable à la lumière du fonctionnement réel de la Commission, devrait être réexaminée et modifiée par la CIG, sans que cela exige pour autant une réouverture des autres thèmes institutionnels. En effet, l'égalité de tous les Etats membres pour la composition du collège étant un point acquis dans la Convention, il doit être possible de trouver un mode de composition qui réponde davantage aux exigences de légitimité et efficacité de l'action de la Commission.

De même, la CIG devrait pouvoir renforcer la capacité décisionnelle de l'Union en réduisant encore l'exigence de l'unanimité. Un examen ciblé et précis des dispositions pertinentes dans la CIG devrait permettre de surmonter les réticences exprimées par les représentants de certains gouvernements au cours des travaux de la Convention.

Enfin, en remplaçant l'ensemble des dispositions des traités actuels, et notamment en opérant une refonte des dispositions relatives à l'action externe et à l'espace de liberté, de sécurité et de justice et en reprenant intégralement les dispositions relatives aux politiques, le projet de Constitution est devenu inévitablement long et relativement détaillé. Il sera indispensable de prévoir des procédures qui permettent une révision plus souple des dispositions moins essentielles de la Constitution.

Dans le domaine de la gouvernance économique, la Constitution devrait permettre aux Etats membres qui ont comme monnaie l'euro, de mener à travers les procédures de l'Union leurs politiques économiques de manière plus coordonnée.

*

Par ailleurs, le projet de Constitution contient certaines imprécisions et ambiguïtés de rédaction. Or, il ne peut exister de malentendus sur le pacte constitutionnel que les Etats membres s'appêtent à conclure. Il est nécessaire de pouvoir donner pendant la période de ratification, et ensuite également, une explication agréée par tous de la portée des dispositions adoptées. La CIG devra donc examiner les questions que les délégations pourraient soulever sur la signification des textes. La CIG devra également assurer la cohérence intégrale entre les dispositions nouvelles ou rénovées du projet de Constitution et celles reprises sans examen approfondi.

*

Enfin, la Conférence intergouvernementale devra finaliser les textes du traité constitutionnel. La Convention a été convoquée pour examiner les questions constitutionnelles essentielles et elle n'était donc ni préparée ni équipée pour élaborer des dispositions couvrant l'ensemble du droit primaire de l'Union. Or, la CIG devra adopter une Constitution coulée dans un langage et une présentation accessibles aux citoyens mais qui répond aussi à toutes les exigences techniques et juridiques d'un traité destiné à être soumis à la ratification de tous les Etats membres, le cas échéant, après un référendum.

La Convention a délibérément laissé à la CIG l'examen des autres textes du droit primaire de l'Union (notamment les protocoles et les traités d'adhésion). Comme la Constitution est destinée à remplacer tous les traités sur lesquels est fondée l'Union, la CIG devra y consacrer toute l'attention nécessaire. La Commission est prête à apporter son expertise technique à cet exercice. Quelques observations à ce sujet se trouvent à l'*Annexe 5* au présent avis.

I. Commission : composition et prise de décision

1. La question de la composition de la Commission était sans doute une des questions les plus épineuses que la Convention avait à examiner. La réponse à cette question a, en effet, un impact direct sur l'autorité avec laquelle la Commission peut jouer le rôle que lui ont confié les pères fondateurs, ancré désormais dans la Constitution : garante de l'intérêt commun, moteur de l'intégration, exécutif de l'Union. Or, dans une Union de 25 Etats membres, ou plus, il n'existe pas de formule simple qui garantisse aisément la légitimité et l'efficacité de l'action de la Commission, nécessaires pour lui permettre d'exercer effectivement ses tâches.

Depuis la Conférence intergouvernementale d'Amsterdam, la composition de la Commission a fait l'objet d'un débat entre les tenants d'une Commission composée d'un national de chaque Etat membre et ceux qui défendent une Commission plus réduite. Bien que, dans le cadre d'un compromis global, la Conférence intergouvernementale de Nice ait opté pour l'introduction, à terme, de la seconde solution, elle n'était pas arrivée à déterminer le nombre définitif de membres de la Commission.

2. La Commission estime que la réponse concrète préconisée par le projet de Constitution – une Commission composée d'un membre en provenance de chaque Etat membre, tout en faisant une distinction pour le droit de vote – est compliquée, confuse² et non-opérationnelle et qu'elle combine les désavantages des deux solutions alternatives précitées puisqu'elle risque de miner la base de la collégialité, qui est l'égalité de tous les membres de la Commission. Cette approche risque de ne pas être acceptée par les citoyens et donc de rendre plus difficile la ratification. A cela s'ajoute que, sur le statut des membres sans droit de vote, le projet de Constitution laisse ouvert un grand nombre de questions essentielles pour le fonctionnement concret de la Commission³. Quelle que soit la réponse à ces questions, elle met en lumière la faiblesse du système proposé. En effet, soit les membres sans droit de vote se voient dotés d'un portefeuille, mais alors on ne voit pas comment ils pourront effectivement exercer leur responsabilité en étant exclus de la prise de décision collective ; soit ils sont également privés de tout portefeuille, et on ne voit pas quel pourrait être leur rôle au sein du Collège.

La Commission craint que la solution proposée par le projet de Constitution, avec des membres de la Commission de « première » et de « seconde » catégorie n'affecte la légitimité et l'efficacité de la Commission. Il est nécessaire et possible d'améliorer le projet de Constitution, ce qui impliquera en outre une grande simplification rédactionnelle des dispositions pertinentes.

Ces modifications doivent se fonder sur le maintien du principe de l'égalité de tous les membres de la Commission dans la préparation des propositions et de la prise de décision, principe essentiel depuis l'origine pour la légitimité de son action, et sur une organisation plus réaliste et opérationnelle de la prise de décision à la Commission.

3. La Convention a décidé que la Commission devait être composée d'un national de chaque Etat membre.

La Commission estime que chaque membre de la Commission doit jouir des mêmes droits et obligations. Comme la solution préconisée par le projet de Constitution a été le résultat de l'opposition très forte d'une large majorité de membres de la Convention à une Commission réduite, cette alternative est la seule qui assure que toutes les sensibilités, cultures et identités nationales soient effectivement prises en compte dans les délibérations de la Commission.

4. Les règles actuelles relatives à la prise de décision au sein de la Commission permettent à une Commission de 20 membres de fonctionner efficacement, comme le montre l'*Annexe 1*. Néanmoins, afin que la Commission future, composée d'autant de membres qu'il y aura d'Etats membres, puisse continuer à assumer ses fonctions avec efficacité, une certaine structuration du Collège sera nécessaire. Il n'est, en effet, pas nécessaire pour maintenir la collégialité que tous les membres de la Commission participent à toutes les décisions adoptées au nom de la Commission.

La Commission propose donc de généraliser et de formaliser la décentralisation de la prise de décision à la Commission, par la structuration du Collège dans un certain nombre de Groupes de Commissaires, tout en prenant les mesures nécessaires pour garantir la collégialité et la cohérence des politiques. Les modifications requises au texte du projet de Constitution figurent en *Annexe 2*.

Le Collège formé par l'ensemble des membres de la Commission ne serait saisi que des questions les plus importantes et n'aurait donc à prendre qu'un nombre limité de décisions. Les autres décisions de la Commission seraient prises par les Groupes de Commissaires, chacun agissant dans les domaines qui relèveraient de ses compétences, dans le cadre des orientations générales fixées par le Collège.

5. Les détails de ce système et la répartition des compétences entre les Groupes et le Collège devraient être fixés dans le Règlement intérieur de la Commission dans le respect du principe d'auto-organisation de chaque institution. Un exemple de telles dispositions figure à l'*Annexe 3*.

II. La réduction du recours à l'unanimité dans l'Union élargie

6. Les quatre CIG précédentes ont élargi très largement le vote à la majorité qualifiée ; la Convention y a ajouté encore un certain nombre de cas.

Cependant, il est du devoir de la Commission d'avertir clairement la Conférence intergouvernementale que les avancées sont insuffisantes pour permettre à l'Union de réaliser intégralement ses objectifs, fixés par le projet de Constitution. Le projet de Constitution introduit la possibilité pour le Conseil européen de décider qu'un domaine dans lequel le Conseil statue à l'unanimité relèvera dorénavant de la majorité qualifiée (art. I-24 (4)). Mais cette « passerelle » exige elle-même une décision à l'unanimité du Conseil européen et l'expérience nous montre que les « passerelles » mises en place par les traités de Maastricht et d'Amsterdam pour un bloc de compétences n'ont jamais été appliquées.

7. Il reste, dans le projet de Constitution, de nombreuses dispositions qui prévoient le vote à l'unanimité au Conseil ou des modalités de décision analogues (consensus au sein du Conseil européen, commun accord des gouvernements des Etats membres). Il serait irréaliste de demander le changement de toutes ces dispositions pour prévoir le vote à la majorité qualifiée ; une telle demande ne serait d'ailleurs pas appropriée, compte tenu de la grande diversité des cas concernés. Pour certains domaines, une révision constitutionnelle sera donc nécessaire pour permettre à l'Union d'agir efficacement.

Il existe, cependant, différentes possibilités pour réduire le recours à l'unanimité, adaptées aux différentes caractéristiques des bases juridiques concernées :

– 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, à savoir la modernisation et simplification des législations existantes, la co-opération administrative, la lutte contre la fraude ou l’évasion fiscales, et les mesures en matière de base d’imposition applicable aux sociétés, ce qui exclut les taux d’imposition ; 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, et l’on comprend que les Etats membres ont voulu que les premières mesures, qui ouvrent le champ européen, soient adoptées avec l’accord de tous ; 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)).

8. La Commission souhaite que la Conférence intergouvernementale arrive, avec les différentes techniques énumérées ci-dessus, à réduire davantage le recours au droit de veto.

Mais sans doute restera-t-il des cas où cela ne sera pas possible, surtout dans le domaine institutionnel. Bien qu’il existe également parmi ces dispositions des cas clairs dans lesquels il faudrait prévoir la prise de décision à la majorité qualifiée (p.ex. les articles III-84 (nomination des membres du directoire de la BCE), III-232 (statut des députés européens), l’on comprend que pour certaines décisions il faille en fait l’accord de tous, comme par exemple pour déterminer la composition du Parlement européen ou le régime linguistique des institutions.

Néanmoins, la Commission demande à la Conférence intergouvernementale de prendre les mesures nécessaires pour éviter que l’Union élargie puisse être bloquée par un veto national. Plusieurs réponses sont envisageables : le remplacement de l’unanimité par une majorité qualifiée renforcée ou encore une nouvelle définition de l’unanimité, selon laquelle, après une certaine période de débats au Conseil et une discussion au Conseil européen, l’opposition d’un ou de deux Etats membres ne pourrait faire obstacle à l’adoption par le Conseil d’une mesure pour laquelle la Constitution prévoit l’unanimité.

9. La Commission souhaite attirer l’attention de la Conférence en particulier sur les dispositions budgétaire. Elle a pris note de la forte opposition de représentants de certains gouvernements à la Convention à l’abandon de l’unanimité à l’article I-53 relatif aux ressources propres et à l’article I-54 pour la fixation du premier cadre financier à adopter après l’entrée en vigueur de la Constitution. Mais il est clair que le maintien de l’unanimité, même provisoire, risque de créer, à bref délai, une négociation extrêmement difficile, alors qu’un résultat équitable pour tous pourrait être trouvé par des prises de décision à la majorité qualifiée. La Commission estime donc qu’en ce domaine, le droit de veto devrait être supprimé.

III. Révision de la Constitution

10. Les résultats de la Convention ont démontré les mérites de cette nouvelle méthode de révision des traités. La Commission espère également que la Conférence intergouvernementale pourra arriver rapidement à un accord global sur la Constitution et que le traité constitutionnel pourra être signé et ensuite ratifié aussitôt que possible après l’élargissement de l’Union.

Mais l’intégration européenne ne s’arrêtera pas là. L’Union bénéficiera de nouvelles adhésions. Elle devra mener son action dans un monde en constante évolution, et faire face à de nouveaux défis. Dans les années à venir, le fonctionnement de l’Union, les objectifs de ses politiques et les moyens pour les mettre en œuvre devront être modernisés et adaptés aux évolutions.

Or, la Convention n'a pas changé la règle actuelle des traités selon laquelle toute révision, même de portée mineure, d'une disposition de droit primaire requiert un accord unanime des gouvernements des Etats membres et ensuite la ratification par tous les Etats membres selon leurs règles constitutionnelles respectives (art. IV-7). Cela vaut non seulement pour les 465 articles de la Constitution mais également pour les dispositions de tous les protocoles ⁴.

Cet état des choses peut mener à la paralyse totale de l'Union et donc, à terme, au désintérêt des Etats membres et des citoyens pour cette forme d'intégration au profit de modèles de coopération moins efficaces voire des formes de coopération entre certains Etats membres seulement.

La Commission estime qu'il est crucial que la CIG ouvre la voie à des procédures de révision de la Constitution qui soient, dans des conditions bien définies, plus souples. Elle rappelle que le traité CECA, qui a été ratifié par tous les Etats membres, prévoyait déjà, à son article 95, une procédure plus souple pour la révision des dispositions non-essentiels de ce traité. Cette procédure a d'ailleurs été utilisée en 1960.

11. Le Conseil européen devrait pouvoir apporter des modifications à la Partie III de la Constitution. Le Conseil européen devrait pouvoir décider de ces modifications à la majorité des 5/6 de ses membres, après approbation par le Parlement européen et avis favorable de la Commission ; l'unanimité resterait requise dans les cas où la modification comporterait une modification des compétences de l'Union ou de l'équilibre institutionnel.

Ces révisions ne seraient pas soumises à ratification, mais les parlements nationaux devraient être impliqués en amont de la prise de décision du Conseil européen, par leur participation à une Convention et par le contrôle qu'ils exercent sur l'action des gouvernements. Le respect des conditions à la révision plus souple serait contrôlé par la Cour de justice.

Plus généralement, la Commission suggère que soit prochainement entamée une réflexion politique approfondie sur l'institution d'une instance constituante associant les gouvernements et les parlements des Etats membres ainsi que les institutions européennes.

IV. Gouvernance économique

12. Dans ses communications à la Convention, la Commission a plaidé pour un renforcement de la coordination des politiques économiques, afin de garantir la poursuite des politiques de saine gestion des finances publiques indispensables à l'établissement d'un cadre économique sain, favorable à la croissance et à l'emploi. A cette fin, il convient d'améliorer encore les dispositions du projet de Constitution relatives à la politique économique et monétaire de l'Union, notamment en dotant la Commission d'un droit de proposition pour la préparation des grandes orientations de politique économique.

13. Bien qu'il soit probable (compte tenu des élargissements futurs) que le moment auquel l'euro sera la monnaie de tous les Etats membres est encore loin, tel doit bien rester l'objectif. Les dispositions concernées doivent donc être réunies dans une section 'dispositions transitoires', destinée à devenir intégralement obsolète le jour où l'euro deviendra la monnaie de tous les Etats membres.

Cette section transitoire devra préciser les conséquences que l'euro n'est pas encore la monnaie de certains Etats membres, permettre une coordination plus approfondie des politiques économiques dans la zone euro et préciser les obligations et les droits des Etats membres qui 'font l'objet d'une dérogation'.

Les ministres des Finances de la zone euro doivent pouvoir se réunir et prendre des décisions en tant que Conseil Ecofin de la zone euro. Les modalités de fonctionnement du Conseil des Gouverneurs de la Banque centrale européenne et le cadre des décisions opérationnelles de politique monétaire devraient être revus afin de préserver leur efficacité dans une zone euro appelée à s'élargir.

V. Clarification du projet de Constitution

A. Dispositions institutionnelles

- Le Président du Conseil européen -

14. Malgré ses réserves sur ce point, la Commission ne propose pas de revenir sur le compromis auquel la Convention est parvenue après de longs débats. Elle estime toutefois que la Conférence intergouvernementale devrait tirer toutes les conséquences au niveau des textes de la solution retenue, en prévoyant des dispositions concernant le statut du Président du Conseil européen ⁵.

En tout état de cause, il est essentiel de maintenir l'équilibre défini par la Convention quant au rôle du Président du Conseil européen. Toute extension de ses tâches, au-delà de celles de présidence des réunions du Conseil européen et de représentation à son niveau de l'Union dans le domaine de la Politique étrangère et de sécurité commune, mènerait inévitablement à altérer l'architecture institutionnelle convenue à la Convention et à créer une confusion dans la répartition des responsabilités. En particulier, le Président du Conseil européen, ne devrait pas exercer une mission d'organisation des travaux du Conseil, d'autant plus que le Conseil européen sera dorénavant une institution autonome par rapport au Conseil ⁶. Une personnalité qui n'est responsable de son action devant aucune assemblée parlementaire ne peut pas avoir une influence sur le fonctionnement du Conseil qui doit être transparent et démocratique.

- La présidence des différentes formations du Conseil -

15. La Convention a décidé de ne plus maintenir le système actuel de présidence semestrielle du Conseil par chaque Etat membre, à tour de rôle. Elle ne s'est, en revanche, pas clairement exprimée sur le nouveau système, sauf pour ce qui concerne le Conseil des Affaires étrangères dont la présidence est confiée au ministre des Affaires étrangères.

La façon dont la présidence de toutes les formations du Conseil sera organisée est cruciale pour le bon fonctionnement de cette institution dans l'Union et le respect de la répartition des tâches entre les institutions, notamment dans le domaine exécutif.

La CIG devrait clarifier et approfondir cette question et notamment examiner s'il ne serait pas plus simple de prévoir dans le texte de la Constitution que chaque formation du Conseil élit son président en son sein.

16. Même déchargée des tâches de représentation extérieure de l'Union, l'exercice de la fonction de président d'une formation du Conseil sera une tâche lourde pour un ministre qui devra l'exercer en plus de ses fonctions nationales. Aussi, la Commission est d'avis qu'il faudrait limiter le mandat de président d'une formation du Conseil à un an ⁷.

En effet, une période plus longue risque de multiplier les cas dans lesquels la période de présidence du Conseil serait marquée par une élection ou un remaniement ministériel, ce qui mènerait au résultat inverse de ce que cette réforme poursuit.

17. Avec la disparition de la présidence semestrielle exercée par les représentants d'un même Etat membre, la nécessité d'assurer la cohérence dans l'action des différentes formations du Conseil deviendra encore plus urgente qu'elle ne l'est aujourd'hui.

Ce rôle de maintien de la cohérence des travaux du Conseil doit être confié à une enceinte où sont représentés les gouvernements de tous les Etats membres et la Commission, à savoir le Conseil Affaires générales, comme le prévoit le projet de Constitution, et non pas à un bureau ou à une conférence des présidents des différentes formations qui, d'ailleurs, serait difficile à organiser matériellement.

La Commission propose de ne pas charger le « Conseil Affaires générales » de tous les aspects de la fonction législative du Conseil, mais plutôt de limiter sa compétence à la gestion des affaires générales et,

surtout, au maintien de la cohérence de l'action du Conseil dans le cadre de la programmation interinstitutionnelle de l'Union.

- Le ministre des Affaires étrangères / Vice-président de la Commission

18. Un des acquis importants du projet de Constitution est la création du poste de ministre des Affaires étrangères / Vice-président de la Commission, en vue de renforcer la cohérence de l'action extérieure de l'Union dans l'ensemble des domaines, quelle que soit la procédure de prise de décision prévue par la Constitution (méthode communautaire ou procédure propre à la politique étrangère et de sécurité commune).

Dans le domaine de la politique extérieure et de sécurité commune, le ministre des Affaires étrangères / Vice-président de la Commission agit seul, en tant que mandataire du Conseil ; à ce titre, il formule des propositions au Conseil et exécute les décisions de ce dernier. Il est, par ailleurs, membre de plein droit de la Commission, au sein de laquelle il est vice-président et plus particulièrement chargé de coordonner des autres aspects de l'action extérieure ; il a les mêmes droits et obligations que les autres membres de la Commission, participe à la prise de décision dans l'ensemble des domaines et partage la responsabilité collégiale pour l'action de la Commission.

19. Si la Commission est structurée en Groupe de membres, le ministre des Affaires étrangères présidera le Groupe de Commissaires chargés des relations extérieures. Ce Groupe devra veiller au strict respect des procédures, afin que le Conseil, la Commission et le ministre puissent chacun jouer effectivement le rôle que leur confie la Constitution. Mais en même temps, ce Groupe pourra constituer une enceinte privilégiée dans laquelle la cohérence de l'action extérieure de l'Union pourra prendre forme de façon concrète.

Un projet de déclaration annexé au projet de Constitution prévoit que le Ministre sera assisté par un Service européen pour l'action extérieure, qui comprendra également les délégations de l'Union dans les pays tiers et auprès des organisations internationales. Le projet de déclaration prévoit que le Conseil et la Commission doivent convenir de la mise en place de ce Service. Les questions évoquées concernent essentiellement l'organisation administrative et, par conséquent, ne devraient pas être précisées dans le traité constitutionnel.

Pour la Commission, le point essentiel est que le Service européen pour l'action extérieure ne soit pas détaché des autres institutions de l'Union et qu'il puisse mener son action en étroite collaboration avec tous les services de la Commission.

- Révision juridique -

20. Une révision juridique du projet de Constitution va avoir lieu afin que les discussions de la Conférence intergouvernementale puissent se fonder sur un texte clair et juridiquement correct. Ceci est essentiel. En effet, la Commission estime que le choix entre les dispositions devant figurer dans la Partie I de la Constitution et celles qui peuvent figurer dans la Partie III n'est pas toujours équilibré⁸ et la raison du maintien de la notion de « cadre institutionnel unique » n'est pas claire (art. I-18), pas plus que l'absence de deux institutions (la Cour des Comptes et la Banque centrale européenne) de ce cadre institutionnel. Il présente des lacunes⁹ et le langage utilisé manque parfois de la précision juridique nécessaire¹⁰.

Cette révision juridique permettra d'indiquer si les textes contiennent encore des ambiguïtés sur lesquelles la Conférence intergouvernementale devra se prononcer.

B. Les politiques de l'Union

21. L'Union n'a de signification pour les citoyens qu'à travers la mise en œuvre de ses politiques. La Commission souscrit donc à l'approche du projet de Constitution, qui ne se limite pas à énoncer les droits fondamentaux et l'organisation des pouvoirs publics, mais qui comporte, dans sa Partie III, un ensemble de dispositions qui régissent les politiques de l'Union, par la définition des objectifs et des moyens pour leur

mise en œuvre.

La Convention a examiné de façon approfondie les dispositions relatives à l'action extérieure de l'Union, à l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Elle a fourni des projets d'articles qui constituent une véritable refonte de ces dispositions. Pour les autres politiques, la Convention s'est limitée à reprendre, avec quelques retouches ponctuelles, les dispositions figurant aujourd'hui dans le traité CE. Sur base d'un travail d'experts des services juridiques du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, les textes du traité CE ont été adaptés au nouveau cadre institutionnel (notamment aux dispositions relatives aux procédures et aux instruments), mais la rédaction des articles est restée fondamentalement ce qu'elle est aujourd'hui.

22. Or, pour certains domaines, les textes datent encore du traité de Rome de 1957. Pour d'autres domaines, les articles ont subi des modifications successives, ce qui ne les rend pas plus accessibles. Le résultat en est que les dispositions relatives aux politiques, telles qu'ils figurent dans la Partie III du projet de Constitution, constituent (en dehors des domaines pour lesquels la Convention a fait la refonte) un ensemble long, déséquilibré, compliqué, rédigé dans différents styles, et surtout dépassé par la réalité des politiques actuelles. Ainsi, les dispositions relatives à l'agriculture reflètent les idées des années 1950 sur la croissance et la sécurité des approvisionnements et sont très loin des éléments clé de la réforme de la PAC qui vise à encourager la production d'aliments de haute qualité dans le respect des impératifs environnementaux et le développement rural par la diversification. Ainsi, la notion de développement durable – que la Convention a mis en exergue dans les objectifs de l'Union – ne figure pas dans les dispositions relatives à la politique de l'environnement. En revanche, le projet de Constitution comprend un nombre de dispositions qui sont devenus obsolètes ou sans objet ⁽¹¹⁾.

Dans un contexte de constitutionnalisation de l'Union, les dispositions relatives aux politiques devraient donc être simplifiées et mises à jour.

La Commission a entamé des travaux préparatoires pour une telle refonte des dispositions sur les politiques de l'Union, sans toutefois changer les équilibres politiques ou étendre les compétences de l'Union. Elle est en mesure de la soumettre à la Conférence si celle-ci le demande. La Commission craint toutefois que le calendrier décidé pour cette Conférence intergouvernementale ne permette pas de procéder à une refonte complète des dispositions relatives aux politiques.

Cette situation constitue une raison importante de plus pour permettre une révision de la Constitution selon des procédures plus souples, ainsi que la Commission l'a proposé (ci-dessus, point III). En effet, s'il n'est pas procédé maintenant à une refonte des dispositions sur les politiques, il faut mettre l'Union en mesure de le faire dans les années à venir. Une rigidité trop grande aurait pour conséquence qu'une grande partie de la Constitution, le texte le plus important de l'Union, présenterait pour de très longues années les défauts décrits ci-dessus.

23. A défaut d'une refonte complète, la Conférence intergouvernementale devrait au moins procéder à une clarification de certaines dispositions, et à une mise en cohérence de l'ensemble des dispositions de la Constitution, notamment en tirant dans la Partie III, non revue par la Convention, toutes les conséquences des dispositions de la Partie I, à laquelle la Convention a porté une grande attention.

- Cohérence entre les objectifs de l'Union et ceux des politiques -

24. Il existe un certain décalage entre les objectifs de l'Union, que la Convention a rénovés (article I-3) et les objectifs de certaines politiques, qui n'ont pas été revus. Il en résulte non seulement un problème de cohérence au niveau de la rédaction des dispositions, mais éventuellement également pour l'interprétation de leur portée juridique. En effet, les bases juridiques pour la mise en œuvre des politiques sont généralement liées aux objectifs, qu'ils visent à réaliser. La CIG devrait en conséquence vérifier la cohérence entre les objectifs généraux de l'Union et les objectifs plus précis des politiques. La Commission estime que, notamment, le développement durable devrait devenir un concept clé dans les politiques de l'Union, et que les objectifs de la politique agricole commune et ceux de la politique commune de la pêche devraient être

revus pour mieux refléter la nouvelle approche. De plus, la Commission rappelle la possibilité de concrétiser dans un Protocole la mise en oeuvre de l'objectif de développement durable inscrit dans la Constitution.

- Conséquences de la classification des compétences -

25. La Commission estime que la CIG devrait mettre les dispositions de la Partie III en cohérence avec l'approche suivie par la Convention pour la classification des compétences.

Ainsi, la Convention a considéré que, dorénavant, deux domaines qui relevaient jusqu'ici de la compétence complémentaire, à savoir celui des enjeux communs de sécurité en matière de santé publique et celui de la recherche, doivent être des domaines de compétence partagée. En outre, l'article I-14 prévoit que l'Union peut adopter des initiatives en vue d'assurer la coordination des politiques sociales des Etats membres. Toutefois, les textes de la Partie III pour ces politiques n'ont pas été adaptés à ce sujet.

En conséquence, la Commission invite la CIG à prévoir la compétence pour l'Union d'adopter des mesures avec un effet significatif au niveau européen pour lutter contre les maladies transmissibles (telles que la SARS) et le « bio-terrorisme » et pour prévenir les causes graves de danger pour la santé humaine. Elle estime en outre que la compétence de l'Union pour créer un véritable espace européen de recherche devrait être clairement ancrée dans la Constitution.

- Rationalisation des procédures -

26. La Convention a procédé à une grande rationalisation et simplification des procédures. En général, les conséquences de ces modifications ont été apportées dans les textes de la Partie III, mais, dans certains cas, ceux-ci peuvent encore être rationalisés et rendus plus cohérents. La Commission appelle l'attention de la CIG en particulier sur les trois cas expliqués dans l'Annexe 4 au présent Avis.

VI. L'adhésion des citoyens au projet de constitution

27. Malgré la transparence des travaux de la Convention et une implication substantielle des organisations de la société civile dans le débat, l'opinion publique et les citoyens en général n'ont pas suffisamment été impliqués dans le processus en cours et dans la Constitution en préparation. Cette situation est un facteur de risque pour la bonne fin du processus. Le souci de maintenir le contact et la communication avec la société civile, et plus généralement avec les citoyens, tout au long des deux étapes encore à franchir (la Conférence intergouvernementale, puis le processus de ratification dans chacun des Etats membres) doit donc conduire à mobiliser l'ensemble des acteurs politiques et des institutions.

La nature du texte en préparation, ainsi que des processus politiques, constitutionnels et électoraux qu'il implique, attribue aux Etats membres une responsabilité centrale vis-à-vis des citoyens et de leur information. Il est donc indispensable que les actions relatives au débat public, à l'information et la communication sur l'avenir de l'Union européenne, déployées jusqu'à présent par les institutions européennes soient maintenant relayées par un effort majeur et direct des pouvoirs publics, et ce d'autant plus qu'ils disposent des instruments et des relais de proximité nécessaires pour communiquer à cette échelle. Ces initiatives devraient aussi impliquer les échelons régionaux et locaux. Pour sa part, en coopération avec les autres institutions, la Commission poursuivra au plan européen son propre effort d'appui au débat public et à l'information.

La mobilisation des citoyens autour du projet européen serait grandement favorisée par l'organisation simultanée dans tous les Etats membres de la ratification de la Constitution, qu'elle soit parlementaire ou populaire.

Annexes

Annexe 1 - La prise de décision à la Commission

Chaque année, la Commission adopte presque dix mille décisions, mais moins de 3% seulement sont adoptées par le Collège après débat dans sa réunion hebdomadaire et près de 30% par procédure écrite (*voir tableau ci-dessous*). Il s'agit bien entendu des décisions les plus importantes, mais force est de constater que l'écrasante majorité des décisions sont adoptées par d'autres procédures.

En effet, le règlement intérieur prévoit actuellement quatre procédures :

- la « procédure orale » : les décisions sont prises par le Collège au cours de ses réunions hebdomadaires ;
- la « procédure écrite » : les décisions sont réputées adoptées par la Commission lorsque à l'issue d'un délai imparti aucun membre n'a formulé une réserve à l'égard d'une proposition qui lui aura été communiquée par écrit ; si une telle réserve est formulée, la décision est prise par procédure orale ;
- l'« habilitation » : les décisions sont prises par un ou plusieurs membres de la Commission, habilités à prendre en son nom des mesures de gestion et d'administration ;
- la « délégation » : les décisions sont prises par un Directeur général auquel la Commission a délégué l'adoption en son nom de mesures de gestion et d'administration.

Pour les décisions prises au nom de la Commission par habilitation ou par délégation, la collégialité est assurée par des mesures particulières, notamment l'encadrement qui fixe les limites et les conditions de l'habilitation ou de la délégation, la consultation interservices et l'information de tous les membres de la Commission des décisions prises.

Un autre élément important pour comprendre le fonctionnement de la Commission est le suivant: toute décision est prise sur proposition d'un membre de la Commission, mais, en règle générale, celui-ci cherche préalablement l'accord des collègues les plus intéressés en raison du domaine concerné ; en conséquence, les propositions de décisions reflètent déjà l'avis des Commissaires les plus intéressés. De même, il est souvent prévu que l'exercice d'une habilitation par un membre de la Commission soit soumis à l'accord préalable d'un ou de plusieurs de ses collègues.

Par ailleurs, la Commission a créé en son sein un certain nombre de groupes de travail de membres de la Commission dont les portefeuilles sont connexes (p.ex. le Groupe des Commissaires en charge des relations extérieures) ; aujourd'hui, ces groupes n'ont pas de pouvoir décisionnel et se limitent à permettre l'examen de certains thèmes par les Commissaires les plus intéressés.

En conséquence, bien que tous les Commissaires participent d'une manière ou d'une autre à la prise de décision de l'ensemble des décisions de la Commission, la très grande majorité des décisions ne relève de facto que d'un nombre réduit de Commissaires, voire dans certains cas d'un seul.

[La prise de décision à la Commission](#)

Annexe 2 - Propositions pour la composition et l'organisation de la Commission

Modifications à l'article I-25 du projet de Constitution

« 1. (inchangé) ¹²

2. (inchangé) ¹³

3. La Commission comprend un national de chaque Etat membre, dont le Président et le ministre des Affaires étrangères.

La Commission est structurée en Groupes de Commissaires pour les principaux domaines de sa compétence, selon les modalités prévues dans son règlement intérieur.

4. Les décisions de la Commission sont acquises, sans préjudice de l'alinéa suivant, à la majorité des membres qui la composent ou sont adoptées par un Groupe de Commissaires ou par un membre, habilité à prendre des décisions en son nom.

La Commission décide à la majorité des deux tiers de ses membres pour l'adoption de son règlement intérieur, qui comporte les règles relatives aux habilitations et à la possibilité de soumettre une question pour décision à l'ensemble des membres de la Commission.

5. La Commission remplit sa mission dans le respect des orientations politiques définies par son président, qui décide, sans préjudice des paragraphes 3 et 4, de son organisation interne afin d'assurer la cohérence, l'efficacité et la collégialité de son action.

Les responsabilités incombant à la Commission sont réparties entre ses membres par le président. Il peut remanier la répartition de ces responsabilités en cours de mandat.

Les membres de la Commission exercent les fonctions qui leur sont dévolues par le président sous l'autorité de celui-ci.

Un membre de la Commission présente sa démission si le président le lui demande.

6. (paragraphe 4 inchangé) ¹⁴

7. La Commission, en tant que Collège, est responsable devant le Parlement européen. »

Modifications à l'article I-26 du projet de Constitution

« 1. (inchangé) ¹⁵

2. Le gouvernement de chaque État membre, sauf de ceux dont le président et le ministre des Affaires étrangères ont la nationalité, établit une liste de trois personnes, parmi lesquelles les deux sexes sont représentés, qu'il estime qualifiées pour exercer la fonction de membre de la Commission.

Le Président choisit sur chacune des listes une personne pour devenir membre de la Commission. Le Président, le ministre des Affaires étrangères et les autres membres de la Commission ainsi désignés sont soumis, en tant que collègue, à un vote d'approbation du Parlement européen.

3. Après l'approbation du Parlement, la Commission prend ses fonctions à partir du 1er novembre suivant la date des élections au Parlement européen. Le mandat de la Commission est de cinq ans. »

Modifications aux articles III-250 à III-256

Dans les articles III-251, III-252 et III-253, l'expression « Les Commissaires européens et les Commissaires » doit être remplacée par : « Les membres de la Commission ». Les articles III-250, III-254, III-255 et III-256 doivent être supprimés puisque le contenu matériel de ces dispositions est repris aux articles I-25 et I-26 tels que modifiés.

Annexe 3 : Exemple d'organisation de la Commission

La Commission pourrait s'organiser selon les principes suivants :

– La Commission crée en son sein des Groupes de Commissaires.

- Chaque Groupe est composé d’au moins sept membres ; en dehors du Président, aucun membre de la Commission ne peut faire partie de plus que de trois Groupes ;
- La composition de chaque Groupe est décidée par le Président, qui devra tenir compte d’une part des responsabilités de chaque Commissaire et d’autre part de la nécessaire représentativité du Groupe pour l’ensemble du Collège ;
- Le ministre des Affaires étrangères préside le Groupe des Commissaires relatif à l’action extérieure de l’Union. Les présidents des autres Groupes sont nommés par la Commission, sur proposition du Président, parmi les membres de chaque Groupe ;
- Le Collège procède régulièrement à des débats d’orientation politique et adopte les décisions suivantes :
 - les décisions les plus importantes, énumérées dans le règlement intérieur (p.ex. le programme annuel, le projet de budget de l’Union, les perspectives financières, les saisines d’une juridiction) ;
 - les décisions mises à l’ordre du jour du Collège par le Président ou par le Groupe compétent en la matière, lorsqu’il est considéré que, en raison de l’importance ou de la nature particulière de la décision à prendre, elle devrait faire l’objet d’une délibération de l’ensemble des membres de la Commission ;
 - toute décision dont un membre de la Commission estime après avoir eu connaissance du projet de décision du Groupe compétent, qu’elle doit faire l’objet d’une délibération de l’ensemble de la Commission.
- Les autres décisions de la Commission sont prises, en son nom, par le Groupe de Commissaires compétent pour la matière.
- Les délibérations des Groupes de Commissaires sont acquises à la majorité des membres qui le composent.
- Les projets de décisions prises au nom de la Commission par les Groupes de Commissaires sont communiqués en temps utile à l’ensemble des Commissaires qui ont tous le droit de faire des observations écrites à l’attention du Groupe de Commissaires concerné.

Annexe 4 - Rationalisation de certaines procédures

Comme expliqué au point 26 de l’Avis, la Commission invite la CIG d’examiner en particulier les points suivants :

- Politique agricole commune -

A l’article III-127, le projet de Constitution a fait, à juste titre, une répartition entre les mesures dans le domaine de la politique agricole qui sont de nature législative (qui sont, donc, adoptées selon la procédure législative) et celles qui, bien qu’adoptées directement en vertu de la Constitution ne le sont pas. Pour ces dernières, le projet de Constitution prévoit que des règlements et décisions sont adoptées par le Conseil, sur proposition de la Commission (paragraphe 3).

Il faudrait toutefois prévoir à l’article III-127, paragraphe 3 également la consultation du Parlement

européen, pour maintenir la cohérence avec les lois et lois-cadre adoptées dans le domaine agricole et afin d'éviter que, pour ces mesures, le Parlement ferait un pas en arrière par rapport à la situation actuelle.

En outre, il faudrait y ajouter que les mesures d'exécution des règlements et décisions du Conseil sont adoptées par la Commission. En effet, comme le projet de Constitution a déjà fait le choix entre les mesures de nature législative et celles qui ne le sont pas, tout en réservant les plus importantes de ces dernières à la compétence du Conseil, il n'y a pas lieu pour le Conseil de se réserver dans la Constitution la compétence d'exécution de ses propres mesures. L'article I-36 permet au Conseil, comme c'est actuellement le cas, de se réserver les mesures d'exécution dans un acte de droit dérivé, dans des cas spécifiques dûment justifiés.

- Coordination des régimes de sécurité sociale -

Le Règlement 1408/71 a mis en place un système de coordination des régimes de sécurité sociale. Il est fondé actuellement sur les articles 42 CE (pour ce qui est des travailleurs salariés) et 308 CE (pour les travailleurs non-salariés et autres personnes couvertes par des régimes de sécurité sociale). Les procédures prévues par ces dispositions sont différentes (art. 42 : codécision, art. 308 : consultation du PE), mais elles prévoient toutes les deux que le Conseil statue à l'unanimité. Or, la Convention a abrogé l'exigence de l'unanimité pour l'article 42 (dont le libellé est repris à l'article III-21 du projet de Convention), parce que cette base juridique prévoit la codécision.

En outre, compte tenu du fait que le champ d'application personnel du Règlement 1408/71, en est plus large que les seuls travailleurs salariés, l'article III-21 a été élargi aux travailleurs non salariés. Toutefois, l'effet utile de ces modifications est réduit à néant du fait que l'article III-21 ne couvre pas toutes les personnes qui bénéficient du Règlement 1408/71 (notamment : étudiants, fonctionnaires) et que donc un recours à l'article 308, devenu art. I-17, restera nécessaire. La Commission invite la CIG à préciser l'article III-21, afin que cette disposition puisse devenir dans le futur la seule base juridique pour les modifications à apporter au Règlement 1408/71.

- Politique de recherche -

L'article III-149 prévoit que la loi européenne établit le programme-cadre pluriannuel pour la recherche et le développement technologique, donc selon la procédure législative. En revanche, les programmes spécifiques de recherche sont adoptés, en vertu du paragraphe 4 de l'article III-149, par le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen. Or, le programme-cadre pluriannuel et les programmes spécifiques forment un ensemble qui est présenté et adopté comme un paquet global. En conséquence, il serait indiqué de prévoir la même procédure, la procédure législative, pour l'adoption de tous les programmes de recherche.

Annexe 5 - Observations sur la finalisation du projet de Constitution

La Commission espère que le traité constitutionnel pourra être signé, ainsi que l'a souhaité le Conseil européen de Thessaloniki, le plus tôt possible après le 1er mai 2004. Elle estime, comme d'autres, que le 9 mai serait une date symbolique tout à fait indiquée pour cette cérémonie.

Toutefois, il ne suffira pas pour la Conférence d'adopter le projet de Constitution élaboré par la Convention, le cas échéant amélioré et clarifié, puisque ce texte ne couvre pas l'ensemble du droit primaire de l'Union (qui comprend notamment les traités d'adhésion et les nombreux protocoles), alors que le traité constitutionnel abroge et remplace les traités de base (traité de Rome et traité de Maastricht). Un travail important devra encore être fait avant que l'on puisse disposer d'un texte complet et finalisé de la nouvelle Constitution de l'Union.

Le travail encore à faire est en grande partie de nature technique et juridique et pourrait être réalisé par les services juridiques des trois institutions. Mais sur un certain nombre de points des arbitrages politiques

devront encore être faits. Ce travail recouvre une grande variété de questions, qui appellent de la part de la Commission les observations suivantes.

- Traités -

La Convention a laissé à la Conférence intergouvernementale le soin de rédiger le Protocole déterminant la liste de traités et actes à abroger (art. IV-2).

Afin de pouvoir établir cette liste, la CIG devra, en premier lieu, procéder à un examen intégral des quatre actes d'adhésion précédents (1972, 1979, 1985, 1994). La très grande partie des dispositions de ces actes sont obsolètes, puisque les périodes de transition sont écoulées, mais un nombre limité de dispositions de ces actes (et des protocoles annexés) sont encore en vigueur. Certaines de ces dispositions, notamment celles qui prévoient des exceptions ou des régimes particuliers pour certains territoires, pourraient s'avérer politiquement très sensibles. Les dispositions que la CIG considérera comme encore pertinentes devront être insérées dans la Constitution, ou être annexées dans un Protocole. La Commission recommande de saisir cette occasion et de faire une refonte dans un seul Protocole de toutes les dispositions relatives au champ d'application territorial de la Constitution et les régimes particuliers pour certains territoires, aujourd'hui dispersées dans différents actes.

La CIG devra examiner quelles adaptations devront être apportées au dernier traité d'adhésion (2003), dont un grand nombre de dispositions seront encore d'actualité au moment de l'entrée en vigueur de la Constitution, afin qu'il continue à sortir ses effets malgré le fait que le cadre juridique auquel ce traité d'adhésion se réfère aura été remplacé par la Constitution.

- Protocoles -

Politiquement encore plus délicat pourrait s'avérer l'établissement de la liste des protocoles qui devraient rester applicables. En effet, plus de trente Protocoles sont aujourd'hui annexés aux traités CE et UE. Certains sont de nature générale (par exemple les statuts de la Cour de justice, du SEBC et de la BCE, de la BEI) ; d'autres règlent une question très ponctuelle ou déterminent la position d'un Etat membre par rapport aux dispositions générales des traités. Pour ce qui concerne ces derniers protocoles, la CIG devra vérifier la pertinence de leur maintien.

Toutefois, il ne suffit pas d'établir la liste des protocoles qu'il convient de maintenir : la CIG devra procéder à la mise en conformité du texte de ces protocoles avec la Constitution. Il ne s'agit pas seulement de remplacer les références aux traités, mais d'examiner si toutes les dispositions des Protocoles correspondent bien aux nouvelles règles de l'ordre juridique créé par la Constitution, aux procédures et formes d'acte prévues celle-ci.

La Commission souhaite en particulier attirer l'attention sur les différents protocoles qui concernent la libre circulation des personnes et l'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union. En raison de la réécriture complète du Titre relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, ces protocoles devraient être réécrits intégralement. La Commission recommande de saisir cette occasion pour simplifier et rationaliser le régime juridique de 'Schengen', afin que 'Schengen' ne soit plus une forme de coopération renforcée mais le droit commun, à l'égard duquel les Etats membres qui connaissent aujourd'hui des régimes spéciaux pourraient bénéficier – s'ils souhaitent maintenir l'effet utile des protocoles actuels – d'une simple clause dérogatoire, avec un 'opt-in'. La Commission estime que, en tout état de cause, il n'est pas possible de maintenir des exceptions qui sont uniquement basées sur des différences quant à la nature juridique d'une règle (droit international ou droit de l'Union), mais non pas par rapport à l'application ou non du contenu de la règle.

- Déclarations -

La Conférence intergouvernementale devra également se pencher sur les Déclarations faites lors de la signature des traités précédents par la Conférence intergouvernementale ou, unilatéralement, par une délégation. Beaucoup sont devenues sans objet ou entre-temps dépassées par les évolutions. Néanmoins, un certain nombre d'entre elles ont encore aujourd'hui une signification. A la différence des protocoles, les déclarations n'ont pas de force juridique contraignante ; on ne peut donc pas les modifier, abroger ou maintenir en vigueur : avec l'abrogation des dispositions des traités auxquelles ces déclarations se référaient, elles perdent toute leur pertinence. Aussi, la question se posera à la CIG de savoir si elle souhaite faire de nouvelles déclarations reprenant le contenu de certaines des anciennes et, dans l'affirmative, d'en décider le libellé. La même question se pose à l'égard des déclarations unilatérales, bien que la Commission recommande fortement aux délégations d'en faire le moins possible. En effet, un nombre important de déclarations risque de donner une fausse impression sur la portée de la Constitution et pourrait être mal perçu par l'opinion publique pendant la période de ratification du traité constitutionnel.

- Traité Euratom -

En ce qui concerne le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom), la Convention a établi un Protocole abrogeant un certain nombre de dispositions de ce traité. Son texte avait été établi dans la perspective d'une fusion de la personnalité juridique de cette Communauté avec celle de l'Union, alors que la Convention a décidé de proposer le maintien de la personnalité juridique distincte pour Euratom, sans toutefois apporter les nécessaires modifications à ce protocole, résultant d'un tel changement d'approche. En l'absence de dispositions sur le cadre institutionnel commun à l'Union et Euratom, d'une disposition équivalente à l'actuel article 305 CE, de dispositions relatives à la révision et l'adhésion au traité Euratom, le cadre juridique de la Communauté Euratom est incomplet et la relation juridique entre la Communauté Euratom et l'Union fondée sur la Constitution n'est pas réglée.

- Autres aspects de la finalisation du traité constitutionnel -

La Convention a encore laissé à la Conférence intergouvernementale le soin de rédiger deux autres protocoles :

- le Protocole relatif à la coopération structurée dans le domaine de la défense (art. III-213)
- le Protocole établissant les conditions dans lesquelles les actes des institutions demeurent en vigueur (art. IV-3).

En ce qui concerne ce dernier, qui est d'une importance capitale pour la sécurité juridique et qui doit donc être rédigé de façon à ne permettre aucune contestation juridique, la Commission recommande que la CIG charge les services juridiques des trois institutions d'élaborer en commun un projet et de demander à la Cour de justice un avis sur ce projet.

Enfin, la Conférence intergouvernementale devra faire une évaluation de l'équilibre général de la Constitution. Le projet de Constitution comporte des répétitions (notamment avec la Charte) et des déséquilibres entre les dispositions reprises en Partie I et celles en Partie III. La Partie I comporte de longs articles particuliers relatifs à la mise en œuvre de certaines politiques (voir articles I-39, I-40, I-41 et I-56). Or, la dispersion des dispositions pertinentes pour une politique nuit à la lisibilité de la Constitution, présente des risques de contradictions et mène à des répétitions. En revanche, la Commission estime qu'un certain nombre de dispositions institutionnelles qui figurent maintenant dans la Partie III méritent d'être insérées dans la Partie I de la Constitution.

¹ A l'exception d'Euratom.

² Notamment par la distinction qui est faite entre la « Commission » et le « Collège » et entre les « Commissaires européens » et les « Commissaires » ; la notion de « Commissaire européen » couvre

parfois tous les membres du « Collège », y compris le Président et le ministre des Affaires étrangères (p.ex. aux articles I-25(4) et (5), III-250, III-251 et III-253) et parfois seulement les treize autres membres du Collège (p.ex. aux articles I-25(3), I-26(2), III-252 et III-254).

³ Les « Commissaires sans droit de vote » sont-ils des Membres de la Commission, ou plus concrètement, quels sont leurs droits ? Peuvent-ils assister aux réunions du Collège, participer aux discussions du Collège ? Peuvent-ils interrompre une procédure écrite ? Peuvent-ils être habilités à prendre des décisions au nom de la Commission ? Peuvent-ils recevoir la responsabilité spécifique pour un domaine d'activité impliquant le droit de donner des instructions à un service de la Commission (« gérer un portefeuille ») ? Quelle est la nature de leurs relations avec le Président (qui est, selon le texte, individuellement responsable de leurs activités, en contradiction directe avec le principe de collégialité, alors que la Convention a rejeté des propositions visant à introduire la responsabilité politique individuelle des Membres de la Commission) ?

⁴ Il existe un nombre très limité d'exceptions (p.ex. les art. III-289, III-299 et III-76 (13)).

⁵ A l'instar de ce qui est prévu pour les membres de la Commission, la Constitution devrait comporter des dispositions concernant la nationalité, le devoir d'indépendance, l'interdiction d'exercer une autre activité professionnelle, le remplacement en cas de décès ou de démission.

⁶ La CIG devrait tirer toutes les conséquences de ce changement, en prévoyant une protection juridique à l'égard des actes du Conseil européen équivalente à celle qui existe aujourd'hui pour les actes du Conseil, notamment par une modification correspondante des articles III-270 et III-272.

⁷ Y compris pour l'« Eurogroupe », dont la durée du mandat de la présidence devrait coïncider avec celle de Président du Conseil Ecofin.

⁸ Par exemple, l'article I-20 (3) prévoit le nombre de réunions annuelles du Conseil européen, alors que les règles relatives à la prise de décision au Parlement européen et à la Commission, essentielles pour le fonctionnement de ces institutions, ne figurent que dans la Partie III (article III-240 et article III-255) ; une référence à la Banque européenne d'investissement aurait dû figurer dans la Partie I.

⁹ Par exemple, le projet de Constitution ne comporte pas de dispositions transitoires pour la composition de la Commission entre l'entrée en vigueur de la Constitution et le 1er novembre 2009 ; il ne comporte pas de règles sur les conditions de nomination et d'exercice du mandat du Président du Conseil européen (p.ex. nationalité, indépendance). Il est par ailleurs regrettable que le projet de Constitution ne reprenne pas les éléments de nature constitutionnelle de l'acte portant élection des représentants du Parlement européen au suffrage universel direct, tels que l'indépendance des députés européens ou encore la liste des incompatibilités.

¹⁰ Ainsi, p.ex., l'article I-22(2) et l'article I-24 donnent l'impression que le Conseil est composé d'Etats membres, alors qu'il est composé de membres qui représentent et engagent le gouvernement de leur pays.

¹¹ Par exemple : l'article III-141, ainsi que l'article III-56 (2)c, qui visent la division de l'Allemagne ; ou encore l'article III-109 qui prévoit que « les Etats membres s'attachent à maintenir l'équivalence existante des régimes de congés payés ».

¹² «La Commission européenne promeut l'intérêt général européen et prend les initiatives appropriées à cette fin. Elle veille à l'application des dispositions de la Constitution ainsi que des dispositions prises par les institutions en vertu de celle-ci. Elle surveille l'application du droit de l'Union sous le contrôle de la Cour de justice. Elle exécute le budget et gère les programmes. Elle exerce des fonctions de coordination, d'exécution et de gestion dans les conditions fixées par la Constitution. A l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune et des autres cas prévus par la Constitution, elle assure la représentation extérieure de l'Union. Elle prend les initiatives de la programmation annuelle et pluriannuelle de l'Union en vue de parvenir à des accords interinstitutionnels. »

¹³ «Un acte législatif de l'Union ne peut être adopté que sur proposition de la Commission sauf dans les cas où la Constitution en dispose autrement. Les autres actes sont adoptés sur proposition de la Commission lorsque la Constitution le prévoit. »

¹⁴ «La Commission exerce ses responsabilités en pleine indépendance. Dans l'accomplissement de leurs devoirs, les membres de la Commission ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme.»

¹⁵ «En tenant compte des élections au Parlement européen, et après des consultations appropriées, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de Président de la Commission. Ce candidat est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent. Si ce candidat ne recueille pas la majorité, le Conseil européen propose au Parlement européen, un nouveau candidat dans un délai d'un mois, en suivant la même procédure.»