

P R O J E T D E L O I

**portant approbation du Traité établissant une Constitution pour l'Europe,
des Protocoles annexés au Traité établissant une Constitution pour l'Europe,
des Annexes I et II et de l'Acte final, signés à Rome, le 29 octobre 2004**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES,
DE LA DEFENSE, DE LA COOPERATION ET DE L'IMMIGRATION
(6.6.2005)**

* * *

La Commission se compose de: M. Ben FAYOT, Président-Rapporteur, M. Marc ANGEL, Mme Nancy ARENDT (épouse KEMP), MM. François BAUSCH, Mme Lydie ERR, MM. Marcel GLESENER, Charles GOERENS, Norbert HAUPERT, Paul HELMINGER, Jacques-Yves HENCKES et Laurent MOSAR, Membres.

* * *

Introduction

Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe s'inscrit dans une démarche commencée il y a plus d'un demi-siècle pour unir progressivement les nations européennes dans le respect des valeurs et des normes qui leur sont communes comme dans un effort permanent de coopération à l'intérieur du continent comme à l'extérieur. Une démarche qui a comme finalité dernière la paix sur le continent, donc d'empêcher les nationalismes porteurs de guerres et de misères de renaître. Ces dernières années, cette finalité est parfois quelque peu passée à l'arrière-plan tant les intérêts particuliers des Etats membres ont pris le pas sur la grande ambition commune du projet européen.

Entreprise difficile, car cette démarche volontaire n'est jamais acquise définitivement, mais doit sans cesse être revigorée et relancée par les acteurs politiques et sociaux. Elle donne sans cesse lieu à des objections politiques sur ses objectifs et ses modalités, objections issues non d'un seul espace politique européen, mais de vingt-cinq espaces politiques nationaux qui s'entrecroisent et s'entrechoquent. L'introduction d'une clause de sortie dans la Constitution montre, s'il en était besoin, que les Etats membres entendent garder toute leur indépendance et que d'aucuns, et non des moindres, ne pensent pas à un processus irréversible.

C'est dire toute l'importance d'être arrivé malgré tout à ce Traité qui rendra l'Union, passée de six Etats membres à vingt-cinq aujourd'hui, plus démocratique et plus efficace sans pour autant étendre considérablement ses compétences par rapport aux traités précédents. Sans vouloir énumérer ici de façon exhaustive les acquis de la nouvelle Constitution, on peut en relever dès le départ six qui peuvent être considérés comme majeurs.

* * *

Le premier avantage est constitué par le regroupement dans un seul texte de l'ensemble des traités européens existants, ce qui montre plus clairement l'agencement entre les fondamentaux et les politiques sectorielles. La lisibilité et la maniabilité en seront augmentées considérablement, tout autant que la cohérence des politiques en fonction des fondamentaux.

Le second acquis, tout à fait essentiel, est de regrouper et d'affirmer les valeurs et les normes sur lesquelles repose l'Union européenne et qui dessinent avec clarté et précision le modèle de société propre à l'Europe.

Le troisième acquis concerne les améliorations sur le plan institutionnel, toutes destinées à augmenter la visibilité des fonctions et l'efficacité des institutions: président permanent du Conseil européen, Ministre des Affaires étrangères, président permanent des ministres de l'euro groupe ; généralisation de la codécision avec la majorité qualifiée au Conseil.

En quatrième lieu, il convient de relever des avancées démocratiques importantes, avec les pouvoirs accrus du Parlement européen, l'implication des parlements nationaux dans le processus législatif européen, l'affirmation de la démocratie représentative et participative.

Une cinquième série d'acquis a trait au renforcement de la politique extérieure et de sécurité commune, avec un accent particulier mis sur la politique de sécurité et de défense.

Enfin, en dernier lieu, dans le domaine de la sécurité intérieure et de la justice, la Constitution étend les compétences de l'Union et permet d'avancer plus efficacement sur la voie d'un espace européen plus sûr pour les citoyens dans leur vie quotidienne.

* * *

Face au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, la Chambre des Députés se trouve dans une situation telle qu'elle n'en a jamais connue dans son histoire, et cela à deux égards. D'abord, à travers ses représentants à la Convention sur l'avenir de l'Europe, convoquée par le Conseil européen de Laeken du 15 décembre 2001, elle a été impliquée dans la rédaction du projet de Constitution, repris ensuite par la Conférence intergouvernementale.

Avant la Déclaration de Laeken, par la Déclaration n° 23 annexée au Traité de Nice du 11 décembre 2000 « relative à l'avenir de l'Union », les chefs d'Etat et de Gouvernement avaient déjà invité les acteurs politiques à engager un large débat avec les citoyens sur l'Europe et laissé prévoir une nouvelle réforme des traités dès 2004.

Cette invitation avait été suivie au Luxembourg par la Chambre des Députés qui organisa trois réunions publiques à Ettelbrück, Luxembourg et Esch/Alzette et soumit aux citoyens un questionnaire sur l'Europe. Dix mille questionnaires furent renvoyés qui permirent de tirer des enseignements intéressants sur les demandes des citoyens.

Il convient de compléter ces indications par le rappel de la première Convention appelée par le Conseil européen de Cologne de juin 1999 à élaborer la Charte des droits fondamentaux. Cette Convention, présidée par Monsieur Roman Herzog, ancien Président de la République fédérale d'Allemagne, avec la participation de députés du Parlement européen et des parlements nationaux (dont les députés Simone Beissel et votre rapporteur, membres effectifs, Renée Wagener, membre suppléante pour la Chambre des Députés) ainsi que de représentants gouvernementaux (le député Paul-Henri Meyers pour le Luxembourg) et d'experts (dont le juge luxembourgeois Marc Fischbach pour la Cour européenne des Droits

de l'Homme) fut l'occasion d'échanges ouverts et intéressants. C'est à la suite du succès de cette première Convention que le Parlement européen a proposé par sa résolution du 25 octobre 2000 (rapport d'Olivier Duhamel sur la constitutionnalisation des traités) de convoquer une nouvelle Convention.

D'aucuns ont dénié à la Convention sur l'avenir de l'Europe la légitimation d'une assemblée constituante, n'ayant pas été élue à cette fin. D'autres se sont moqués de « *la propension des « conventionnels » à se (laisser) comparer aux participants à la Convention constitutionnelle de Philadelphie de 1787 qui allait donner naissance à la Constitution des Etats-Unis – avec tout le prestige qu'ils peuvent escompter en retirer (...)* » (Avis du Conseil d'Etat p.2). D'autres encore, dans le débat franco-français, se sont attachés à dénigrer la « *Constitution Giscard* », du nom du président de la Convention, l'ancien Président de la République française Valéry Giscard d'Estaing. Enfin, au Conseil européen de Thessalonique, les 19 et 20 juin 2003, les chefs d'Etat et de Gouvernement ont eux aussi voulu rabattre le caquet de la Convention en ne considérant le texte qu'elle leur remit que comme « *une bonne base de départ* » alors que c'était en réalité à 9/10^e le texte final.

Votre rapporteur, ayant été un des membres de la Convention, les autres représentants de la Chambre des Députés (Paul Helminger, membre, Renée Wagener et Gaston Gibéryen, membres suppléants) ainsi que M. Jacques Santer, le représentant du Premier Ministre, et M. Nicolas Schmit, suppléant de M. Jacques Santer, n'ont jamais eu la prétention de remplacer les constituants de l'Union européenne, à savoir les gouvernements des Etats membres. Il est certain, cependant, que ces derniers ont bien senti, au plus tard lors des marchandages à Nice, en décembre 2000, que la méthode intergouvernementale classique avait atteint ses limites et qu'il fallait impliquer d'autres acteurs tout autant pourvus de légitimation à discuter de traités que les ministres.

Quoi qu'il en soit de ces à-côtés, l'essentiel est que le Traité établissant une Constitution pour l'Europe aussi bien que la Charte des droits fondamentaux aient été élaborés non plus en vase clos, mais ouvertement, par des procédures démocratiques, lisibles pour les citoyens qui ont bien voulu s'y intéresser et en étroite collaboration avec tous les acteurs politiques et la société civile. L'effort de la Convention sur l'avenir de l'Europe pour engager et entretenir le dialogue a en effet été permanent. Une Convention des jeunes a été organisée. Des acteurs politiques et sociaux ont été associés aux travaux, comme les représentants du Comité économique et social et du Comité des Régions de même que des représentants syndicaux et patronaux. Lors du travail sur les textes, les lobbies présents à Bruxelles, en étroite relation avec la société civile partout en Europe, ne se sont pas privés de faire entendre leurs voix, qu'il s'agisse des écologistes, des défenseurs des droits de l'homme, du lobby des femmes, des groupes d'aide au développement, des mouvements d'anti-discrimination ou de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Tous ont pu faire entendre leurs voix et souvent réussir à influencer le texte au cours de la phase d'amendement.

Au Luxembourg, la Chambre des Députés a organisé le 13 février 2003 un débat d'orientation relatif à la Convention sur l'avenir de l'Europe. Un deuxième débat d'orientation relatif au document final retenu par la Convention a eu lieu le 1^{er} juillet 2003. On se reportera utilement aux déclarations des groupes politiques ainsi qu'aux motions votées à cette occasion, toutes positives pour les travaux entrepris. Il est d'autant plus étonnant d'entendre dire aujourd'hui, à l'approche du référendum du 10 juillet 2005, que personne n'a jamais rien appris alors que, comme nous l'avons montré, la démarche a pris naissance dès 2000.

Cette façon de travailler est nouvelle pour l'Europe et elle est irréversible puisque la méthode de la Convention a été inscrite dans la Constitution à l'article IV-443 pour la procédure de révision ordinaire du Traité. Elle a également changé la nature même des conférences intergouvernementales. Celle qui a eu lieu du 4 octobre 2003 aux 17 et 18 juin 2004 s'est déroulée dans un esprit d'ouverture autre que celui des conférences précédentes, même si le Parlement européen n'a pas hésité, dès le début des années 90, à s'y intéresser et à en discuter publiquement. Ainsi, la plupart des textes soumis par les présidences italienne et irlandaise pouvaient être consultés sur internet.

Deuxième grande nouveauté pour la Chambre des Députés : en procédant au vote en première lecture du projet de loi portant approbation du Traité, elle se trouve engagée dans

la procédure parlementaire classique de la ratification d'un traité international tout en sachant que cette première lecture ne pourra être suivie de la seconde qu'une fois le résultat du référendum du 10 juillet 2005 connu. En clair, de l'approbation des électeurs dépendra l'autorisation pour la Chambre de procéder à la seconde lecture du projet de loi sous examen.

C'est pour cela que la Chambre des Députés, à travers les représentants des groupes parlementaires représentés à la Chambre, s'est tournée vers les électeurs en vue de ce référendum pour expliquer et débattre la Constitution pour l'Europe en dehors de l'enceinte parlementaire.

Le présent rapport est donc nourri non seulement de l'examen classique du projet de loi ainsi que de l'avis du Conseil d'Etat et des avis des Chambres professionnelles, mais aussi de l'expérience propre des représentants de la Chambre des Députés aux deux Conventions successives ainsi que des débats avec la société civile au cours de trois auditions qui ont eu lieu dans la salle plénière de la Chambre des Députés. Ces auditions ont eu lieu les 22 et 29 avril ainsi que le 6 mai 2005. Transmises par Chamber TV, elles ont permis à toutes les sensibilités du oui comme du non de s'exprimer largement et publiquement.

On a pu constater encore que le débat public en vue du référendum du 10 juillet 2005 a pris de l'ampleur au fil des semaines et des mois.

Des prises de position ont été discutées et présentées par tous les partis au cours de conférences ou de congrès.

Du côté des acteurs sociaux et économiques, les principaux syndicats se sont prononcés. Ainsi, l'OGB-L a conclu dans une résolution : « *Il est clair que tous les objectifs du mouvement syndical européen (...) n'ont pas été atteints. Nonobstant l'OGB-L soutient le Traité – en dépit de ses limites – parce que les avantages qu'il apporte aux travailleurs et aux citoyens sont réels et qu'ils constituent certainement une amélioration par rapport aux dispositions actuelles.* »

Le LCGB s'est exprimé de la façon suivante : « *De par ses objectifs et valeurs fondamentales, mais aussi de par son contenu social, cette Constitution représente un progrès.* »

Même son de cloche chez le Syprolux.

Quant aux acteurs économiques, on note la prise de position de l'Union des Entreprises luxembourgeoises (UEL) lors de l'audition publique à la Chambre des Députés le 29 avril 2005 : « *L'UEL est d'autant plus à l'aise de se prononcer en faveur du traité qu'un grand nombre de souhaits qu'elle avait exprimés à l'occasion des travaux de la Convention Européenne se trouvent réalisés dans le corps du texte en question.* »

L'Union Luxembourgeoise des Consommateurs (ULC) a envoyé le 18 avril 2005 une prise de position détaillée sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, très critique sur le fonctionnement interne de l'Union européenne dans ses différentes institutions au regard des impératifs de la protection des consommateurs, insuffisamment pris en compte par l'UE selon l'ULC.

La société civile s'est manifestée à travers ses associations par des prises de position et des interventions lors des auditions à la Chambre des Députés. Ainsi, pour les étudiants, l'UNEL s'est déclarée opposée à la Constitution alors que l'ACEL s'est prononcée pour le oui à la Constitution. Lors de la Convention des Jeunes, le vendredi 13 mai 2005, la plus grande partie des mouvements politiques de jeunes se sont exprimés en faveur de la Constitution. Le mouvement « Foyer de la Femme » s'est également exprimé pour le oui lors de son congrès du 24 avril 2005.

On note encore le non d'ATTAC – Luxembourg de même que du Comité pour le Non.

Lors de l'audition du 29 avril 2005 à la Chambre, Caritas « *se félicite de l'introduction de la cohésion sociale dans un cadre juridique et institutionnel : elle figure désormais parmi les compétences partagées de l'Union et sa promotion est reconnue « vitale pour le développement intégral et le succès durable de l'Union » (I-14 ; protocole 29).*

L'exposé des motifs du projet de loi constitue un texte de référence pour la mise en perspective du Traité pour une Constitution européenne. L'avis du Conseil d'Etat du 22 mars 2005 n'est pas moins important en particulier sur le plan juridique et mérite une analyse approfondie de la Chambre des Députés. Cet avis comme ceux des Chambres professionnelles sont tous positifs pour le Traité tout en abordant de façon critique un certain nombre d'aspects sur lesquels il faudra revenir dans le présent rapport.

La Chambre dispose de l'avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers en date du 9 mai 2005, de celui de la Chambre des Employés privés en date du 10 mai 2005, enfin de celui de la Chambre de Travail du 27 mai 2005.

Elle dispose encore d'un avis de la Commission consultative des droits de l'Homme du Luxembourg, adopté le 26 avril 2005.

* * *

L'avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, intitulé « Vers une Europe plus démocratique et plus efficace », considère le Traité établissant une Constitution pour l'Europe comme « *un progrès majeur pour la construction européenne.* » Ces Chambres font remarquer : « *Progressivement, l'Union européenne ajoute à sa nature originelle d'organisation à vocation économique un ensemble politique cohérent, reposant sur des valeurs démocratiques communes.* » Selon cet avis, le cadre institutionnel sera plus démocratique et plus efficace.

Les deux Chambres insistent sur les avantages de la construction européenne pour le Luxembourg, soulignant en particulier « *les grandes opportunités* » de l'intégration européenne pour le pays. L'ouverture des marchés et la libre circulation des biens des personnes, des services et des capitaux ont été indispensables à l'essor de l'économie luxembourgeoise. 85% de la production nationale est exportée surtout vers les Etats membres de l'Union. « *Le commerce extérieur luxembourgeois a également largement bénéficié du récent élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale à travers la création de nouveaux débouchés substantiels pour les entreprises luxembourgeoises.* » Les deux Chambres estiment donc que le Traité « *constituera un excellent vecteur d'amélioration de l'environnement économique des entreprises.* » L'avis distingue de façon pertinente le rôle de chacun des Etats membres en matière de politique économique et « *le cadre de référence sur lequel les pouvoirs publics européens et les gouvernements nationaux pourront mettre en œuvre une politique volontariste de préservation de la compétitivité et du bien-être européens.* »

* * *

La Chambre des Employés Privés passe d'abord en revue les dispositions nouvelles en matière institutionnelle. Ainsi, elle souligne qu'« *un des mérites essentiels du Traité constitutionnel est **d'étendre le champ des décisions prises à la majorité dite « qualifiée*** ».

Il n'est pas étonnant que cette Chambre se penche sur une des critiques formulées à l'égard du Traité concernant le renforcement de l'Europe « libérale ». Fort justement, la Chambre remarque que « *le Traité constitutionnel n'est pas plus libéral que les traités existants.* » Elle relève ensuite qu'en matière d'Europe sociale, le Traité constitutionnel va plus loin que les traités actuels. Et de saluer en particulier l'introduction d'une clause sociale horizontale à l'article III-117. La Chambre regrette cependant que cette clause « *ne soit pas formulée de manière plus contraignante (...).* » De même, elle pointe le vocabulaire fluctuant d'une partie à l'autre du Traité : alors qu'à l'article I-3 on parle de plein emploi, l'article 117 revient à un niveau d'emploi élevé.

La Chambre des Employés privés relève également la base légale créée à l'article III-122 pour légiférer en matière de services d'intérêt économique général.

Etant donné les avancées contenues dans le Traité, la Chambre marque son accord avec le projet de loi tout en constatant que le Traité « *est loin d'être parfait.* » Elle vise en particulier « *l'orientation néolibérale* » critiquable selon elle.

Enfin la Chambre demande aux responsables politiques « *de donner une consistance à ces avancées en menant des politiques visant le bien-être de la population et des salariés en particulier et en mettant fin aux politiques néolibérales prônées ces dernières années par la Commission européenne.* »

* * *

La Chambre de Travail salue dès le départ que « *contrairement aux traités actuellement en vigueur, l'article I-3 flanque les objectifs purement économiques de garanties sociales et environnementales efficaces.* » Elle relève également la clause sociale horizontale à l'article III-117.

La Chambre de Travail souligne une innovation importante en ce que le Traité « *constitutionnalise des droits qui, jusqu'à présent, n'ont fait partie que du droit dérivé et ensuite, il intègre des droits nouveaux qu'on n'a retrouvés jusqu'à présent que dans d'autres instruments de droit international (...).* »

Elle relève également la constitutionnalisation du sommet social tripartite qui « *permet de jouer le rôle moteur dans la politique sociale et de l'emploi (...)* » et qui pourra former un contrepoids à la politique du marché intérieur.

La Chambre se félicite enfin des avancées en matière de démocratie au niveau du Parlement européen, des Parlements nationaux comme de l'initiative populaire.

Finalement, au vu des considérations et des analyses de la Chambre de Travail, celle-ci marque également son accord avec le projet de loi portant approbation du Traité.

* * *

La Commission consultative des droits de l'Homme a examiné les parties et articles du Traité qui concernent le plus directement les droits de l'homme. Elle relève comme avancées significatives la personnalité juridique attribuée à l'Union, la citoyenneté de l'Union, l'adhésion de l'Union à la Convention Européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH), l'incorporation de la Charte des droits fondamentaux, la promotion de l'égalité entre femmes et hommes.

Quant à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, la Commission se préoccupe de la mise en œuvre concrète des politiques énoncées, tout particulièrement en matière d'asile et d'immigration. L'avis y consacre un long chapitre.

L'avis se penche tout particulièrement sur la constitutionnalisation de la Charte des droits fondamentaux qu'il considère comme « *une avancée certaine pour la protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne* ».

Il rappelle ensuite les travaux préparatoires pour éclaircir les rapports entre les juridictions de Luxembourg et de Strasbourg et signale fort utilement les conclusions de la Commission de Venise (12 – 13 décembre 2003) à ce propos. Selon celles-ci, « *la cohérence normative entre Luxembourg et Strasbourg serait améliorée par l'introduction de la possibilité pour la Cour de Luxembourg de demander des décisions préjudicielles à la Cour de Strasbourg concernant l'interprétation de la CEDH.* » Le présent rapport reviendra sur cette question.

L'avis conclut que l'incorporation de la Charte dans la Constitution européenne va donner « *un nouveau fondement d'une société européenne* » qui ne se contentera pas des politiques économiques communes.

Si la Commission consultative des droits de l'Homme ne se prononce pas sur l'ensemble du Traité, les appréciations contenues dans cet avis ont le mérite de souligner et d'explicitier une des avancées majeures de la nouvelle Constitution européenne.

* * *

La Chambre des Députés n'oublie pas que le Parlement européen a approuvé à une très forte majorité le Traité pour une Constitution sur la base d'un rapport de sa Commission des affaires constitutionnelles, établi par les députés Richard Corbett et Inigo Méndez de Vigo, ainsi que des avis de quatorze commissions du Parlement européen et des avis du Comité économique et social européen et du Comité des Régions.

Enfin, il convient de signaler que depuis la fin de la Convention, en juillet 2003, comme depuis la fin de la Conférence intergouvernementale, en juin 2004, la nouvelle Constitution a donné lieu à une littérature abondante, tantôt polémique, tantôt objective, tout comme à une foule de recherches académiques. L'intérêt suscité par l'ensemble du processus constituant, depuis Laeken en décembre 2001 jusqu'au 29 octobre 2004, date de la signature de l'ouvrage par les chefs d'Etat et de gouvernement, concerne non seulement les mots et les contenus, mais l'intégration européenne elle-même, enjeu majeur de la politique dans tous les Etats membres.

Traité ou Constitution ?

Le projet de loi n° 5442 utilise systématiquement le terme de « *Traité constitutionnel* » pour désigner le texte soumis à ratification. Le Conseil d'Etat, quant à lui, ne parle que de « *Traité* » tout court puisqu'il n'est pas convaincu « *qu'avec le Traité soit maintenant franchi le pas vers une véritable Constitution* ». Et d'affirmer : « *En droit, le Traité ne constitue donc ni de par son origine et ses auteurs, ni quant à son instrumentum une Constitution au sens classique de la terminologie ayant cours en la matière.* »

Le Parlement européen juge « *que formellement il s'agit d'un traité, qui sera adopté et ratifié selon les règles en vigueur pour la modification des traités* ». Mais il n'en est pas moins d'avis que « *de par sa nature et son contenu, ce traité établit une vraie Constitution.* » Les rapporteurs ajoutent dans cette logique qu'avec les traités actuels « *l'Union a déjà sa Constitution qu'on peut dégager des traités qui lui ont donné vie, comme toute autre entité politique a la sienne. En les simplifiant, en leur donnant une structure plus compréhensible, en leur attribuant un caractère particulièrement solennel, on fait un pas important pour clarifier le système, pour le rendre plus transparent et compréhensible aux yeux du citoyen.* » Toujours est-il que ce qui a été signé par les chefs d'Etat et de Gouvernement le 29 octobre 2004 à Rome est intitulé officiellement « *Traité établissant une Constitution pour l'Europe* », ce qui prouve aux yeux de la Chambre des Députés que ce traité est sinon techniquement du moins politiquement d'une autre nature que les précédents traités et que la Convention comme la Conférence intergouvernementale étaient bien conscientes de passer d'un traité classique à un traité qui mérite l'adjectif de constitutionnel. Mais la Chambre des Députés se gardera bien de se mêler d'un débat juridique qui est somme toute de nature plutôt académique et ne mène nulle part.

L'agencement de la Constitution

Il est vrai cependant que cette Constitution, comparée à des textes qui ont la même finalité sur le plan national, est différente, aussi bien par sa dimension que par son agencement interne. Elle comporte sur 482 pages (dont à peine 200 pour le Traité constitutionnel proprement dit)

- Un préambule
- Quatre parties (soit 448 articles numérotés en continu, chaque article étant précédé du chiffre romain correspondant à la partie dont il provient)
- Des protocoles et annexes
- Cinquante déclarations (sans valeur juridique, mais surtout de nature politique).

La dimension du texte ainsi que l'addition de protocoles et de déclarations, sans parler de la IIIe partie sur les politiques et le fonctionnement de l'Union, ont suscité des critiques. Ainsi le Conseil d'Etat relève que « *la structure du Traité n'est pas vraiment exemplaire.* »

Sans doute y a-t-il des redondances d'une partie à l'autre, p.ex. entre la première et la deuxième partie (Charte), de même entre la première et la troisième partie en ce qui concerne le droit institutionnel. Le Conseil d'Etat fait également remarquer que des renvois à la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales « *sont éparpillés à travers le Traité et auraient utilement pu être regroupés* ».

Il convient cependant d'y aller voir de plus près. La Constitution européenne concerne une structure et un fonctionnement différents de ceux de tout Etat national, qu'il soit petit ou grand. Aurait-on pu ainsi laisser de côté la partie III et la mettre ailleurs ? Il aurait fallu un deuxième traité à côté du Traité constitutionnel. Ce traité n'aurait cependant pas été moins important que le Traité constitutionnel. En effet, la raison qui plaide pour l'insertion de cette partie III dans la Constitution européenne est justement qu'elle est de nature constitutionnelle pour l'Union européenne. Comme le relève le Parlement européen dans son rapport : « (...) *la partie III, comme les traités précédents, décrit en détail, pour chaque domaine politique, les objectifs de l'action communautaire, la limitant de ce fait.* » En d'autres termes, cette partie III découle directement d'un principe fondamental qui constitue l'Union européenne, à savoir le principe d'attribution, placé en tête de la nouvelle Constitution (articles I-1 et I-11). Dans cette logique, la partie III fait partie intégrante de la Constitution, sans parler de l'utilité pratique de voir réunis dans un seul traité tous les textes constitutifs de l'Union européenne.

Le traité Euratom de 1957 n'a cependant pas été repris dans le Traité constitutionnel et la Convention n'en a pas discuté sur le fond pour la simple raison que le mandat des chefs d'Etat et de Gouvernement ne le comportait pas. C'est pourquoi la Constitution, par le protocole n° 36, se contente de prolonger les effets du Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique et d'en adapter la terminologie aux modifications intervenues dans le Traité constitutionnel. Mais ce n'est que partie remise puisqu'une Déclaration n° 44 de la République fédérale d'Allemagne, de l'Irlande, de la Hongrie, de l'Autriche et de la Suède annonce que ces Etats membres estiment une mise à jour du Traité Euratom nécessaire et qu'ils sont donc « *favorables à l'idée d'une Conférence des représentants des gouvernements des Etats membres.* »

L'exposé des motifs du projet de loi rappelle encore qu'outre le TUE et le TCE, le Traité constitutionnel reprend les actes et traités qui ont modifié ces deux traités, dont certaines dispositions encore pertinentes de cinq traités et actes d'adhésion de 1972, 1979, 1985, 1994 et 2003.

L'objectif avancé par d'aucuns était d'améliorer la lisibilité et la maniabilité des textes constitutifs de l'Union européenne pour le citoyen. Depuis le Traité de Maastricht, la subdivision entre Traité de l'Union européenne (TUE) et Traité de la Communauté européenne (TCE) a souvent suscité des interrogations, de même que la notion même de piliers. Le Traité constitutionnel fait disparaître les piliers et procède à la fusion du TUE et du TCE. Mais il reste que la lecture de la Constitution dans son ensemble est complexe. Elle ne peut être purement linéaire, mais exige sans cesse des rappels d'une partie à l'autre, p.ex. de la Charte aux politiques, ou encore des dispositions horizontales du début de la troisième partie à l'ensemble des politiques. D'où l'importance de munir le texte une fois ratifié et mis en œuvre d'un index complet qui permet des recherches précises.

L'apport luxembourgeois aux travaux de la Convention et de la Conférence intergouvernementale

L'exposé des motifs du projet de loi rappelle fort utilement quelques aspects qui ont tout particulièrement intéressé les représentants luxembourgeois aussi bien à la Convention qu'à la CIG.

Il convient de souligner que les travaux de la Convention se sont déroulés dans d'autres conditions et avec une autre logique que ceux de la CIG. Sans doute, les chefs d'Etat et de Gouvernement avaient-ils voulu affirmer leur autorité en nommant à la présidence de la Convention trois des leurs en la personne d'un ancien chef d'Etat (M.Valéry Giscard d'Estaing) et de deux anciens premiers ministres (MM. Dehaene et Amato).

En effet, les différentes composantes de la Convention avaient chacune leur vie propre. Elles se sont toutes retrouvées en plénière, mais se sont réunies aussi à part. Chacune a développé une dynamique interne propre. Les représentants gouvernementaux en particulier n'ont pas toujours oublié la logique de la CIG au sein de la Convention. Cette attitude a risqué de diviser profondément la Convention lors de la recherche du compromis final quand une coalition dite des « nains » (petits et moyens pays, mais sans le Luxembourg) s'est formée.

C'est pourquoi les représentants parlementaires nationaux et européens n'ont pas hésité à se démarquer de certaines positions gouvernementales trop marquées par les intérêts nationaux et pas assez par l'intérêt de l'Europe¹.

Il reste que le compromis final porte les traces d'arrangements et de concessions de part et d'autre.

On peut citer en exemple l'importance acquise par le Conseil européen. Sur le plan des institutions, le Conseil européen apparaît comme une nouvelle institution à part dans la liste des sept institutions de l'Union. Fondé en 1975 par le chancelier Helmut Schmidt et le président Giscard d'Estaing comme entretiens informels « au coin du feu » des chefs d'Etat et de Gouvernement, le Conseil européen est peu à peu monté en puissance et est devenu aujourd'hui le dernier arbitre auquel remontent tous les dossiers importants. Les conclusions du Conseil européen qui se réunit désormais quatre fois par an sont volumineuses et censées donner les orientations et les impulsions nécessaires au bon fonctionnement de l'Union. Ce sont les grands Etats membres, dont surtout la France, avec l'appui quelque peu réticent de l'Allemagne, et le Royaume-Uni, qui ont tout particulièrement insisté sur cette formalisation d'une nouvelle institution. Avec l'augmentation du nombre des Etats membres, particulièrement des Etats petits et moyens, et la représentation égale de tous les Etats membres à la Commission, le Conseil européen devient l'institution où les grands Etats membres espèrent un certain rééquilibrage en leur faveur.

Les représentants luxembourgeois à la Convention de même que le mémorandum Benelux de décembre 2002 sur les réformes institutionnelles se sont opposés sans succès à cette formalisation du Conseil européen, y percevant le danger d'un affaiblissement de la Commission et de la méthode communautaire au profit d'une logique plus intergouvernementale.

Le renforcement du Conseil européen est accentué par l'élection au sein du Conseil d'un président pour une période de deux ans et demi, renouvelable une fois, donc pour cinq ans. Les discussions ont été vives sur la nature et les fonctions de ce président que d'aucuns ont vu comme concurrent du président de la Commission et dommageable pour la visibilité de l'Europe. Cela d'autant plus qu'il est censé assurer « *la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune* ». Il risque donc également de faire ombrage au futur ministre des affaires étrangères, même si le Traité ajoute qu'il exercera ses fonctions extérieures « *sans préjudice des attributions du ministre des affaires étrangères.* »

L'article I-24 paragraphe 3 déclare incompatible ce poste avec un mandat national, mais non avec un mandat européen. L'idée a été avancée par d'aucuns qu'à terme ce président pourrait être également président de la Commission et éviter ainsi un bicéphalisme dommageable à la visibilité extérieure de l'Europe et au rôle central de la Commission européenne dans le fonctionnement interne de l'Union.

Les représentants luxembourgeois se sont beaucoup impliqués dans la question de la composition de la Commission. L'objectif essentiel était de maintenir le droit de chaque Etat membre d'être présent, à tout moment, à la table du Collège même si, à terme, le nombre de commissaires avec droit de vote devait diminuer avec l'élargissement de l'Union, comme prévu par le Traité de Nice.

¹ Voir le journal de bord d'un conventionnel et parlementaire autrichien : Caspar Einem : Die Quadratur der Sterne, Wien 2004.

La première proposition du président de la Convention revenait à réduire le nombre de commissaires à quinze, sans pour autant donner des garanties à tous les Etats membres d'être présents à la table du collège par un de leurs nationaux. Ce fut finalement la proposition Benelux, d'origine luxembourgeoise, qui fut inscrite dans le texte de la Convention, avec deux principes importants : d'une part un système de rotation égale devait assurer l'égalité de traitement de tous les Etats membres ; d'autre part, à une Commission de quinze membres effectifs (dont le président, le ministre des affaires étrangères et treize membres) devaient s'ajouter des commissaires sans droit de vote, provenant de tous les autres Etats membres, pour assurer le flux des informations et la représentation des intérêts de chaque Etat à la table du collège de la Commission.

Cette solution fut finalement refusée par la CIG et remplacée par celle - également d'origine luxembourgeoise - qui se trouve dans le Traité constitutionnel, à savoir à partir de 2014 une Commission réduite aux deux tiers du nombre des Etats membres, avec un mécanisme de rotation égale, de sorte que sur trois Commissions, le Luxembourg a la garantie d'être présent dans deux.

L'article I-26 comporte cependant deux précisions. D'un côté, le Conseil européen peut, par un vote unanime, modifier le nombre de commissaires ; de l'autre, le système de rotation est établi par une décision unanime du Conseil européen en tenant compte « *de l'éventail démographique et géographique de l'ensemble des Etats membres* » (paragraphe 6).

Quant à l'élection du président de la Commission par le Parlement européen, le Conseil d'Etat fait justement remarquer que « *le Parlement européen doit (...) décider sur base d'une seule proposition soumise par le Conseil européen* ». Il est précisé, à l'article I-27, que le Conseil européen doit tenir compte des élections au Parlement européen. Cette formule fait un écho, assez lointain il est vrai, à l'idée de faire de la présidence de la Commission un enjeu des élections européennes. Par ailleurs, il aurait été souhaitable, selon le Conseil d'Etat, de rechercher une formule plus démocratique, « *telle que l'élection du président par le Parlement européen parmi plusieurs candidats, sinon même une procédure de désignation impliquant les parlements nationaux.* » Cette dernière remarque semble particulièrement pertinente à la Commission, du moins en ce qui concerne la façon de choisir le commissaire de chaque Etat membre.

De façon générale, il convient cependant de relever qu'aussi bien l'élection du président de la Commission que l'approbation du collège des commissaires par un vote du Parlement européen, précédée d'auditions sérieuses et étendues des membres de la Commission, ont démocratisé profondément les procédures, comme on a pu le constater lors de la mise en place de la Commission Barroso.

En ce qui concerne le Parlement européen, un enjeu majeur pour le Luxembourg était de conserver les six membres auquel il a eu droit depuis 1979. La Convention avait retenu le nombre de 736 à ne pas dépasser, même lors d'élargissements ultérieurs, le principe de la proportionnalité dégressive et un seuil minimum de quatre membres par Etat membre. Cette disposition a fait l'objet d'une lecture différente au Gouvernement et à la Chambre des Députés. Pour les uns, dont les conventionnels luxembourgeois issus de la Chambre des Députés, il était précisé dans le Traité que le Conseil européen devait adopter à l'unanimité une décision fixant la composition du Parlement européen et qu'il était donc parfaitement possible de garder ainsi les six députés luxembourgeois au-delà de 2009. Pour les autres, dont le Gouvernement ainsi que le Conseil d'Etat dans son avis, la version de la Convention rendait inéluctable la diminution de la représentation parlementaire luxembourgeoise.

Le Gouvernement luxembourgeois s'est engagé avec succès à faire relever le seuil inférieur de 4 à 6 lors de la CIG, comme le précise l'exposé des motifs du projet de loi. Le Traité constitutionnel fixe donc le seuil inférieur à 6 députés, le seuil supérieur à 96 sièges, le nombre total des députés ne pouvant dépasser 750. De la sorte, la situation est sans aucun doute plus claire pour l'avenir, lors de la révision de la composition du Parlement européen à l'occasion de nouveaux élargissements, et évitera aux futurs négociateurs luxembourgeois des discussions difficiles et récurrentes.

L'exposé des motifs du projet de loi relève encore l'approche du Gouvernement en matière de sécurité sociale et de fiscalité. La Convention avait proposé de voter à la majorité qualifiée dans les questions de la sécurité sociale des travailleurs migrants. Elle avait de même proposé des passerelles pour passer de l'unanimité à la majorité qualifiée pour certains aspects de la fiscalité.

L'exposé des motifs du projet de loi confirme de la part du Gouvernement une approche prudente autant qu'ouverte. Ainsi, en matière de sécurité sociale, si, désormais, selon l'article III-136, le Conseil décide à la majorité qualifiée sur les mesures nécessaires pour réaliser la libre circulation des travailleurs, il peut être fait recours exceptionnellement au Conseil européen si un Etat membre estime « *qu'un projet de loi ou loi-cadre européenne (...) porterait atteinte à des aspects fondamentaux de son système de sécurité sociale* ». Dans ce cas, la procédure sera interrompue pendant quatre mois au cours desquels le Conseil européen se saisira du dossier et décidera s'il faut continuer la procédure ou renvoyer le texte à la Commission pour le reformuler.

En ce qui concerne la fiscalité, la Convention avait également prévu une passerelle pour passer de l'unanimité à la majorité qualifiée dans les domaines de la coopération administrative et de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale. La CIG est revenue à l'unanimité pure et simple, suite à la demande d'un certain nombre de délégations nationales dont le Luxembourg. L'exposé des motifs gouvernemental conclut cependant : « *Il est clair qu'à terme, afin d'éviter les pratiques de dumping social, une certaine harmonisation des fiscalités des entreprises devra être envisagée. L'introduction d'une dose de majorité qualifiée ne doit plus être écartée.* » Il est vrai que l'évolution des politiques fiscales dans certains Etats membres encourage la concurrence fiscale, en particulier en vue de la recherche des investissements, et prive les pouvoirs publics de revenus indispensables aux budgets publics et sociaux. La Chambre des Députés peut en tout cas suivre le Gouvernement dans sa démarche pour rechercher une certaine harmonisation des fiscalités des entreprises au niveau européen.

Le préambule

Le texte, sans portée juridique précise, qui avait été retenu dans le projet issu de la Convention, a été raccourci et simplifié par la conférence intergouvernementale. En particulier, le compromis laborieux entre tenants d'une référence à Dieu et défenseurs de la neutralité a disparu. Le texte de la Convention parlait des « *héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe, dont les valeurs, toujours présentes dans son patrimoine, ont ancré dans la vie de la société le rôle central de la personne humaine* (...) » La conférence intergouvernementale n'a pas retenu la précision dans l'incise et s'est contentée d'une formulation plus générale. La même querelle sur une référence religieuse avait agité la première Convention sur la Charte des droits fondamentaux.

Elle a ressurgi à propos de l'article 52 dans la première partie, intitulé « Statut des églises et des organisations non confessionnelles ». L'Union y affirme son respect du statut des églises et des organisations non confessionnelles dans chaque Etat membre, ce qui signifie qu'elle considère ce statut comme relevant de la compétence exclusive des Etats membres et qu'elle n'entend pas intervenir dans cette matière de quelque façon que ce soit. Tout comme avec l'ensemble de la société civile (article I-47), l'Union veut maintenir un « *dialogue ouvert, transparent et régulier avec ces églises et organisations* », ce qui est conforme à l'esprit même de la Constitution dans le titre VI de la première partie sur la vie démocratique dans l'Union. Cet article avait figuré dans le Traité d'Amsterdam sous forme de déclaration n° 11.

La première partie

Première de quatre parties que comporte la Constitution, cette partie est celle qui a occupé l'essentiel des travaux de la Convention, avec les deux protocoles 1 et 2 sur les parlements nationaux et les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Elle contient 60 articles qui jettent les fondements de l'Union.

Le texte de cette première partie n'est pas entièrement nouveau, mais l'agencement des dispositions reprises en partie des traités existants avec de nouveaux articles forme un ensemble cohérent et parfaitement compréhensible pour le citoyen, ce qui était un des objectifs importants de cette réforme. Sans vouloir revenir en détail à l'ensemble de cette partie, le présent rapport s'attachera à commenter les points suivants de cette première partie:

- Les fondements en termes de valeurs et d'objectifs
- Les dispositions institutionnelles
- La clarification des compétences de l'UE
- La simplification des actes juridiques
- La démocratie représentative et participative
- La clause de sortie.

1. Fondements

Le titre I (Définition et objectifs de l'Union) comporte 8 articles qui définissent la nature et les orientations fondamentales de l'Union européenne.

L'article I-1 souligne que l'Union naît de la volonté des citoyens et des Etats. Elle utilise, pour bâtir un avenir commun, deux méthodes : la méthode intergouvernementale classique (« *L'Union coordonne les politiques des Etats membres* ») et la méthode communautaire ((*L'Union*) *exerce sur le mode communautaire les compétences que (les Etats) lui attribuent.* »)

La Convention a voulu appeler cette méthode « *fédérale* », ce qui n'a pas trouvé l'accord de certains représentants moins portés à l'approfondissement de l'intégration européenne. Cela n'empêche pas que la méthode communautaire est effectivement d'essence fédérale puisque des Etats attribuent des compétences à une Union qui les gère pour eux et avec eux. De façon générale il convient de souligner que la Constitution ne comporte pas de transfert de compétence nouveau et important à l'Union.

L'article I-2 sur les valeurs n'est pas non plus entièrement nouveau par rapport au Traité sur l'Union européenne. Certaines valeurs ont été ajoutées à celles qui figuraient dans les traités UE et CE suite aux demandes de la société civile, comme la solidarité, par référence au chapitre du même nom de la Charte sur les droits sociaux, ou encore le droit des minorités, le pluralisme, par référence au pluralisme des opinions. Au-delà du principe de l'égalité, les mouvements de femmes ont considéré nécessaire d'ajouter l'égalité entre les femmes et les hommes aux valeurs fondamentales. La non-discrimination a été revendiquée e.a. par les représentants des personnes souffrant d'un handicap.

L'article I-3 précise les objectifs de l'Union. La question s'est posée s'il y avait une hiérarchie dans cet article assez long. Après le paragraphe 1 qui énonce la paix, les valeurs et le bien-être des peuples, certains adversaires de la Constitution ont épinglé que « *la concurrence (...) libre et non faussée* » apparaisse dès le deuxième paragraphe. Ils en ont tiré la preuve que ce texte était manifestement d'inspiration libérale.

Il n'était pas dans l'intention ni de la Convention ni de la CIG d'écrire une Constitution centrée sur le libéralisme et l'économie de marché. L'objectif était, de l'accord assez général, de définir dans cet article les fondements d'un modèle de société en accord avec les valeurs de l'article 2. L'économie de marché y joue certes un rôle important, et ce d'autant plus que l'intégration européenne a pris son départ dans le domaine économique, par un marché commun. La liberté du commerce et de l'industrie se trouve aussi dans la Constitution luxembourgeoise. Mais l'ensemble des objectifs marque une volonté de rééquilibrage vers le développement durable, la justice sociale, la solidarité à l'intérieur comme à l'extérieur, la protection de l'environnement sans abandonner pour autant la finalité économique.

A propos de cette accusation de Constitution néo-libérale, élevée surtout à gauche et dans certains milieux de la société civile, il peut être intéressant de lire comment un observateur extérieur juge la Constitution européenne. L'auteur américain Jeremy Rifkin, dans son

dernier livre intitulé « Le Rêve européen »², indique d'abord que de larges parties de la Constitution européenne ne seraient jamais acceptables pour une majorité d'Américains. En premier lieu parce qu'il n'y a pas une seule référence à Dieu, malgré le lobbying du pape Jean-Paul II et du Vatican ; en second lieu parce qu'il n'y a qu'une seule référence à la propriété privée dans tout le texte et à peine une mention de la liberté du marché alors que les objectifs tels que le développement durable, une croissance économique équilibrée, une économie sociale de marché, une protection élevée et une amélioration de la qualité de l'environnement, sont au cœur de l'Union. Rifkin indique aussi que beaucoup de droits garantis par la nouvelle Constitution restent controversés aux Etats-Unis. Selon lui, l'UE est devenue le leader incontesté des nouveaux droits de l'Homme parmi les gouvernements du monde.

2. Les dispositions institutionnelles

Le titre VI de la première partie comporte deux chapitres dont l'un sur les institutions de l'Union et l'autre sur les autres institutions et les organes consultatifs de l'Union.

Dans la partie précédente ont été traités certains aspects concernant le Conseil européen, la Commission et le Parlement européen. Comme les institutions sont traitées avec précision et de façon exhaustive dans l'exposé des motifs du projet de loi, on se limitera ici à certains aspects seulement.

- a) Un premier aspect concerne la Présidence des formations du Conseil. L'exposé des motifs du projet de loi juge que la solution retenue est « *assez minimaliste* ». Ce jugement réaliste étonne quelque peu si l'on se rappelle le jugement de certains chefs d'Etat et de Gouvernement par rapport aux propositions de la Convention à ce propos. L'article I-24, paragraphe 7, retient en effet que cette Présidence est assurée par « *un système de rotation égale* », suivant une décision à prendre à la majorité qualifiée par le Conseil européen. Le projet de cette décision existe sous forme d'une déclaration à l'Acte final de la CIG. Selon ce projet, la Présidence sera assurée « *par des groupes prédéterminés de trois Etats membres pour une période de 18 mois.* » Comme maintenant, chaque Etat du groupe assurera la Présidence pendant six mois, tandis que les deux autres assisteront la présidence, « *sur la base d'un programme commun* ». Mais, dit le projet de décision, il peut aussi y avoir d'autres arrangements. On ne sait pas lesquels. Ils peuvent consister à la limite à revenir à la pratique actuelle, c'est-à-dire à trois présidences successives de six mois sans lien entre elles sauf le schéma de la troïka. Il faut convenir que ce n'est pas de la dernière originalité.
- b) La majorité qualifiée a failli devenir une pierre d'achoppement de la nouvelle Constitution. Finalement, il a été retenu qu'à partir du premier novembre 2009, le principe de la double majorité remplacera le système du Traité de Nice. Sans doute, le citoyen ne comprendra pas pourquoi la majorité des voix doit être 55% et la majorité de la population 65% de la population de l'Union, au lieu des 60% proposés par la Convention. L'article I-25 ajoute d'ailleurs que les 55% doivent comprendre au moins 15 Etats membres. Mais dans une Union à 25 Etats membres quinze Etats représentent déjà 60% du nombre total. Au-delà de 25 Etats membres, il y a toujours au moins 15 Etats dans les 55%.
- c) « *Une minorité de blocage doit inclure au moins quatre membres du Conseil (...)* ». Mais le système est en réalité encore plus complexe puisque pour les projets d'acte qui ne sont pas adoptés à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, il faut une majorité de 72% des Etats membres.
- d) Selon l'article I-28, le Conseil européen nomme le Ministre des Affaires étrangères à la majorité qualifiée. Il « *conduit la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union, (...) contribue par ses propositions à l'élaboration de cette politique et l'exécute en tant que mandataire du Conseil* ». Il préside le Conseil des Affaires

² Jeremy Rifkin : The European Dream. Cambridge 2004.

étrangères et est vice-président de la Commission. En cette qualité, il s'occupe des relations extérieures et de tout ce qui concerne l'action extérieure de la Commission. Il aura donc à sa disposition les services de la Commission qui existent et plus tard un service européen de l'action extérieure qui regroupera des ressources humaines de la Commission, du Conseil et des Etats membres. Cette nouvelle fonction devra assurer la continuité et la cohérence de la PESC comme de la PESD. Elle donnera un visage à l'action extérieure de l'Union, à côté du Président du Conseil et du Président de la Commission. Cependant, on s'accorde à prévoir des conflits d'intérêt qui pourraient surgir de la « double casquette » du titulaire, pris entre Commission, Conseil européen et Conseil des Affaires étrangères. Mais devant les difficultés d'élaborer une politique extérieure cohérente, l'approche qui consiste à mettre tous les fils dans la main d'une seule personnalité est sans doute la meilleure dans la situation actuelle où les Etats membres tiennent à leur liberté de manœuvre pleine et entière.

- e) La Cour de Justice de l'Union européenne est traitée à l'article nouveau I-29. Il y est précisé que cette Cour comprend la Cour de justice proprement dite, le Tribunal de grande instance et les tribunaux spécialisés. L'article reprend à l'alinéa 2 du paragraphe 1 un principe consacré par la Cour dans un arrêt du 25 juillet 2002. Selon cet arrêt « *les Etats membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union.* » Un nouvel article III-357 institue un comité « *afin de donner un avis sur l'adéquation des candidats à l'exercice des fonctions de juge et d'avocat général de la Cour de justice et du Tribunal* », comité composé de sept personnalités, anciens juges européens, juges nationaux et juristes, dont un proposé par le Parlement européen. Cet article constitue un écho lointain à la demande du Parlement européen de s'impliquer dans la nomination des juges européens. L'article III-376 introduit une compétence nouvelle pour la Cour de justice qui pourra contrôler les mesures à l'égard de personnes physiques ou morales adoptées dans le cadre de la PESC (gel d'avoirs, interdiction de visa) prises sur la base de l'article III-322. L'article III-362 introduit la possibilité d'une amende ou d'une astreinte accompagnant la condamnation en manquement pour défaut de transposition d'une directive. Le Conseil d'Etat attire l'attention sur cette disposition qui risque de coûter cher à des pays, dont le Luxembourg, qui accumulent les retards en matière de transposition de textes. L'article III-365 élargit les possibilités de recours des particuliers. L'exposé des motifs du projet de loi relève encore que « *du fait de la suppression des piliers existant dans l'actuel système, la Cour de Justice de l'Union européenne devient pleinement compétente à intervenir dans les domaines de la coopération judiciaire en matière pénale et de la coopération policière* », avec certaines exceptions indiquées à l'article III-377.
- f) L'article nouveau I-32 concerne les organes consultatifs de l'Union, à savoir le Comité des régions et le Comité économique et social. Selon le paragraphe 3, le Comité économique et social est composé, outre ceux des employeurs et des salariés, d'acteurs « *dans les domaines socio-économique, civique, professionnel et culturel* ». Quant à la composition, si les deux comités gardent chacun 350 membres et que rien ne change pour le moment, le Traité constitutionnel retient que le Conseil en décidera à l'unanimité à l'avenir, sur proposition de la Commission. Le mandat des membres des deux Comités passera de 4 à 5 ans.

3. La clarification des compétences de l'Union

Le titre III de la première partie porte sur les compétences de l'Union. Ce titre est censé répondre à la question souvent posée : qui fait quoi dans l'Union européenne ?

Dans les articles 13 à 17, la Constitution distingue les compétences exclusives de l'Union, les compétences partagées entre l'Union et les Etats membres, les compétences d'appui dans les domaines où l'Union n'a pas le droit de légiférer, la coordination des politiques

économiques et de l'emploi ainsi que la politique étrangère et de sécurité commune. Il aurait été évidemment plus clair de n'avoir que trois compétences : exclusives, partagées et d'appui. Cependant, il est impossible de faire rentrer dans une de ces trois la coordination des politiques économiques et de l'emploi qui reste essentiellement de nature intergouvernementale avec cependant la possibilité pour l'Union d'émettre des lignes directrices pour l'emploi ou encore de prendre des initiatives « *pour assurer la coordination des politiques sociales des Etats membres.* » (Article I-15, 2^e paragraphe) La même remarque vaut pour la politique étrangère et de sécurité commune qui reste intergouvernementale même si l'article III-292 affirme que « *l'Union définit et mène des politiques communes et des actions et œuvre pour assurer un haut degré de coopération dans tous les domaines des relations internationales.* » L'article I-40 fait clairement apparaître que ce domaine reste réservé au Conseil européen et au Conseil, seuls habilités à adopter les décisions européennes nécessaires.

Comme le note fort justement le Conseil d'Etat, les compétences partagées constituent « *une catégorie résiduelle, c'est-à-dire qu'elle regroupe toutes les autres que celles exclusivement réservées à l'Union et ne tombant pas dans le domaine des compétences d'appui, de coordination ou de complément.* » Et de constater qu'en fait « *la plupart des compétences de l'Union sont des compétences partagées.* » Voilà pourquoi la liste de ces compétences qui figure à l'article I-14 n'est qu'indicative puisque le texte parle « *des principaux domaines suivants* ». Ce qui rend de nouveau difficile une réponse simple et rapide à la question : qui fait quoi dans l'Union européenne.

Quant aux compétences d'appui qui ne comportent pas de mesures législatives, ont été ajoutés le tourisme, le sport, la protection civile et la coopération administrative. Dans le domaine de la santé, l'Union pourra prendre des mesures pour lutter contre les grands fléaux transfrontaliers et pour protéger la santé contre le tabac et l'abus d'alcool. Dans certains domaines, la santé fait l'objet d'une compétence partagée.

4. La simplification des actes juridiques

L'article I-33 introduit six instruments juridiques qui remplacent les quinze actuellement utilisés. Parmi ces six, deux sont des actes législatifs (la loi et la loi-cadre), deux sont des actes non législatifs, mais à caractère contraignant (les règlements et les décisions), deux enfin sont des actes sans effet contraignant (les recommandations et les avis).

Cette simplification est accompagnée de la quasi généralisation de la procédure législative ordinaire visée à l'article III-396 qui est celle de la co-décision et de la majorité qualifiée au Conseil. Cependant, comme le relève le Conseil d'Etat, « *le recours à des « procédures législatives spéciales » d'adoption des lois et lois-cadres européennes est expressément maintenu dans des cas spécifiques* », comme p.ex. dans le domaine de la fiscalité.

De l'avis de la Commission, cette simplification des actes juridiques tout comme la quasi généralisation de la procédure législative ordinaire auraient dû être utilement accompagnées d'une réforme institutionnelle au niveau du Conseil consistant à séparer clairement les tâches législatives des autres « *fonctions de définition des politiques et de coordination* » (article I-23). La Convention avait proposé à cette fin d'instituer un Conseil législatif pour exercer les fonctions législatives du Conseil des ministres. C'était une sorte de deuxième chambre, à côté de l'autre branche du pouvoir législatif que constitue le Parlement européen. La CIG n'a pas retenu cette innovation intéressante qui aurait contribué à une meilleure lisibilité du pouvoir législatif en Europe.

5. La démocratie représentative et participative

En écho à la Déclaration de Nice comme à celle de Laeken, le titre VI sur la vie démocratique de l'Union comporte tout un ensemble d'articles nouveaux pour faire apparaître clairement que cette Union n'est pas un appareil technocratique fermé, mais au contraire régie par les mêmes principes que les systèmes démocratiques nationaux. Ces principes sont :

- l'égalité des citoyens devant les institutions, organes et organismes (article I-45) ;
- la démocratie représentative, à travers le Parlement européen élu au suffrage direct, à travers les chefs d'Etat et de Gouvernement ainsi que les ministres, responsables devant leurs parlements nationaux ou devant leurs citoyens ;
- la démocratie participative, par le dialogue « *ouvert, transparent et régulier* » des institutions européennes avec la société civile et les associations représentatives et la possibilité d'une initiative législative issue de la société civile ;
- le recours au médiateur européen ;
- la transparence des travaux et l'accès aux documents des institutions européennes ;
- la protection des données à caractère personnel.

L'Union européenne s'est donné au fil des années des institutions et des procédures qui permettent d'établir une véritable démocratie européenne. Depuis qu'il est élu au suffrage direct en 1979, le Parlement européen est devenu une institution de poids pour représenter les citoyens européens face au Conseil et à la Commission. Chaque traité a élargi ses pouvoirs. La Constitution n'y manque pas non plus³. Ainsi, la codécision où le Parlement légifère à égalité avec le Conseil devient la procédure législative ordinaire, également dans le domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. En codécision, il fixe avec le Conseil l'ensemble des dépenses budgétaires alors que jusqu'ici il n'avait que le droit de s'occuper des dépenses non obligatoires. Le Parlement élit le Président de la Commission. Il approuve le collège des commissaires. Il obtient le droit d'initiative pour proposer une révision du Traité. Dans les autres domaines, comme p.ex. la politique étrangère et de sécurité, où il n'a que le droit d'être informé et consulté, son poids politique n'est pas négligeable.

L'exigence d'un Parlement européen fort et crédible doit inciter les Etats membres à y envoyer des députés qui s'y impliquent à plein temps et avec toute leur énergie. Il y va du poids de l'institution comme de la démocratie en Europe et des intérêts de chaque Etat membre d'y être représenté au mieux.

Dans ce contexte il faut ajouter le rôle nouveau attribué aux Parlements nationaux dans la procédure législative européenne. Comme le souligne un auteur français⁴, cette implication des parlementaires nationaux ne leur permettra plus « *de renvoyer « aux bureaux bruxellois » la responsabilité de tel ou tel texte communautaire.* » Ils seront forcés de s'intéresser aux questions européennes, d'autant plus que les citoyens « *disposeront dorénavant, avec les parlementaires nationaux, d'une possibilité supplémentaire pour faire entendre (leur) voix dans le concert communautaire.* » (p.40)

Ce nouveau rôle est contenu dans deux protocoles n° 1 et n° 2 qui comportent des redondances du fait de leur élaboration par deux groupes de travail différents à la Convention. Le premier protocole sur le rôle des parlements nationaux est repris du Traité d'Amsterdam, le second sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité est nouveau.

Depuis longtemps, le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne avait suscité malaise et frustration. Ils étaient condamnés à transposer fidèlement en droit national les textes législatifs européens élaborés ailleurs, par leurs ministres et le Parlement européen. De même l'élaboration de nouveaux traités se passait sans eux.

Il faut cependant relever que l'objectif du Protocole n° 1 est soit déjà atteint soit facile à réaliser, suite aussi au développement des techniques de l'information et de la communication. En effet, cet objectif est de faire parvenir aux Parlements nationaux tous les documents de consultation de la Commission de même que le programme législatif annuel « *ainsi que tout autre instrument de programmation législative ou de stratégie politique en même temps qu'elle (la Commission) les transmet au Parlement européen et au Conseil* » (Protocole n° 1, article premier). Il en va de même des projets d'actes législatifs ainsi que

³ Voir à ce sujet les développements précis et complets de l'exposé des motifs du projet de loi 5442 p.24 et 25

⁴ Jean-Luc Sauron : La Constitution européenne expliquée, Paris 2004

des documents du Conseil sur ses délibérations sur ces actes législatifs. Le Conseil européen, utilisant la procédure de révision simplifiée selon l'article IV-444, devra de même en informer directement les Parlements nationaux.

Dès à présent la plus grande partie de cette masse de documents est accessible sur Internet via les sites des institutions et des gouvernements nationaux. Les parlements nationaux, dans le cadre de la COSAC, sont en train de mettre en place le site Internet IPEX destiné à tenir au courant les parlements nationaux sur les développements législatifs au niveau européen comme dans chaque Etat membre. Il y a sans doute trop d'informations plutôt que pas assez. Tout le problème sera de les trier, mais surtout de les utiliser à bon escient.

Le Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité précise les procédures, mais donne peu d'indications sur la notion même de subsidiarité.

Quant aux procédures, il est prévu que les projets d'actes législatifs *« sont motivés au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Tout projet d'acte législatif européen devrait comporter une fiche contenant des éléments circonstanciés permettant d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. »* Parmi ces éléments, le Protocole cite l'impact financier, la réglementation nationale à mettre en place, dans le cas d'une loi-cadre européenne, une évaluation se fondant sur des indicateurs qualitatifs et quantitatifs.

Quant à la notion même de la subsidiarité, l'article I-11 en donne la définition suivante : *« En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union. »*

Comme le relève l'exposé des motifs du projet de loi, la Cour de Justice peut contrôler le respect du principe de la subsidiarité a posteriori. *« Ce contrôle juridique est cependant malaisé. Déterminer si une mesure respecte ce principe relève en effet largement d'une appréciation politique (...). »*

C'est là le nœud du problème. Le principe de subsidiarité n'est pas technique, mais politique. Il est souvent invoqué par ceux qui entendent freiner l'intégration politique européenne. Il n'est donc pas étonnant que le mécanisme de la carte jaune inscrit dans le Protocole n° 2 ait eu comme défenseurs acharnés des conventionnels britanniques.

Cependant, en général, l'implication des parlements nationaux est considérée comme une avancée démocratique importante, même si, sur le plan technique et politique, tout reste à faire. Le Conseil d'Etat salue à son tour ce nouveau rôle des parlements nationaux, mais fait remarquer fort justement, en ce qui concerne la participation des parlements nationaux au contrôle de la subsidiarité, que *« eu égard aux délais relativement brefs endéans lesquels l'avis motivé doit être envoyé, il appartiendra à la Chambre des Députés d'organiser ses travaux de manière à pouvoir exercer pleinement ces nouvelles attributions. »*

En effet, le protocole n° 2 prévoit un délai de six semaines pour un parlement national d'émettre un avis motivé sur le respect du principe de subsidiarité dans un projet d'acte législatif présenté par l'Union. Dès à présent, il apparaît que ce délai est très sinon trop court. Si tout le monde est d'accord pour ne pas allonger encore les procédures législatives européennes déjà très longues, une première expérience initiée par la COSAC (Conférence des organes spécialisés en affaires communautaires) sous présidence luxembourgeoise et réalisée par les parlements nationaux sur un paquet législatif important, à savoir le 3^e paquet ferroviaire, du 1^{er} mars au 12 avril 2005, a révélé toute la difficulté pour notre Parlement de saisir une commission, de lui transmettre les textes, de prendre les contacts nécessaires avec le gouvernement, des experts, des acteurs sociaux et économiques, de convoquer des réunions de commission, de rédiger un avis et de faire voter une résolution par la Chambre des Députés.

En tout état de cause, chaque parlement national devra développer ses services internes de même que chaque député devra étoffer son expertise européenne.

De plus, la COSAC, forum de débats informels jusqu'ici, verra son rôle proprement parlementaire accru. Outre qu'elle pourra adresser des contributions dans toutes les

matières aux institutions, elle devra s'impliquer dans la procédure législative. Il sera important que la filière parlementaire, composée des parlements nationaux et du Parlement européen, sans oublier les assemblées régionales dans les pays fédéraux, se développe dans une collaboration franche et évite l'acrimonie qui a parfois empoisonné leurs relations dans le passé. L'expérience des Assises de Rome en 1990 a révélé par ailleurs que la formule tant préconisée par Valéry Giscard d'Estaing d'un Congrès annuel des peuples européens ne permettrait pas de développer du travail parlementaire concret et efficace. La Chambre des Députés entend en tout cas s'impliquer efficacement dans son nouveau rôle.

6. La clause de sortie

L'article I-60 introduit pour la première fois une disposition de retrait volontaire de l'Union⁵. Il sera désormais possible à un Etat membre de se retirer de l'Union sur la base d'un accord négocié entre l'Etat membre en question et le Conseil, accord qui devra être approuvé à la majorité qualifiée. Il n'est pas prévisible de voir à quoi servira exactement cet article, étant donné qu'à mesure des progrès de l'intégration la sortie deviendra de plus en plus difficile pour un Etat.

D'ailleurs, cet article a donné lieu à des discussions assez passionnées lors de la Convention. En effet, les opposants à cette disposition ont argumenté que le processus d'intégration européenne était destiné à promouvoir la paix entre les nations européennes et que ce processus ne pouvait être interrompu sous quelque prétexte que ce soit, sous peine de voir l'Europe retomber dans ses anciens travers. Sans doute a-t-on vu le Groenland sortir de l'Union en 1985, au prix d'une modification des traités. Mais ce cas tout à fait spécifique ne peut être comparé au retrait d'une nation européenne importante jouissant de sa pleine et entière souveraineté et abandonnant le projet de paix que constitue l'Union.

La deuxième partie : la Charte des droits fondamentaux

La Charte des droits fondamentaux a été adoptée lors du Conseil européen de Nice en décembre 2000 comme déclaration politique, donc « *dépourvue de toute force juridique directement contraignante* » selon l'exposé des motifs du projet de loi, même si l'existence même de ce texte l'imposait à la prise en considération par les avocats généraux de la Cour de Justice. Le préambule de la Charte précise que la première Convention s'est inspirée largement de la CEDH ainsi que d'autres textes internationaux et de la jurisprudence de la Cour de Justice. Voilà pourquoi l'éventail des droits et normes qu'elle contient est beaucoup plus large et couvre les droits sociaux, la protection de l'environnement et de la santé ainsi que d'autres droits apparus plus récemment comme les droits de l'enfant, la protection des données personnelles, les droits des personnes handicapées et des personnes âgées.

La Convention a discuté de l'intégration de la Charte dans le Traité constitutionnel qui n'a été obtenue qu'après de longues tergiversations, en particulier du représentant gouvernemental du Royaume-Uni. Déjà lors de la première Convention, certains représentants gouvernementaux avaient craint que la Charte n'étende subrepticement les compétences attribuées à l'Union et avaient multiplié les dispositions pour cadrer et limiter les effets des droits fondamentaux.

Quoi qu'il en soit, l'incorporation de la Charte dans la partie II de la Constitution signifie, selon le Parlement européen⁶, « *que toutes les dispositions du droit de l'Union et que toutes les mesures prises par les institutions de l'Union ou fondées sur le droit de l'Union devront respecter ces normes.* » Le Parlement européen fait le lien avec l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'Homme prévue à l'article I-9 ainsi qu'avec l'accès des

⁵ Voir à ce propos le commentaire de l'article I-60 dans « Constitution européenne. Comparaison avec les traités en vigueur », volume établi par le Service des Affaires européennes du Sénat français, Paris, 2004 (p.83 et 84)

⁶ Rapport sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe (2004/2129(INI) de la Commission des affaires constitutionnelles. Rapporteurs : Richard Corbett et Inigo Méndez de Vigo.

particuliers à la justice dans le contexte du droit de l'Union européenne pour saluer l'accroissement des droits des citoyens ainsi obtenu.

Le Conseil d'Etat fait remarquer justement que la Constitution évoque les droits et libertés fondamentaux non seulement dans la Charte, mais aussi dans les parties I et III et le montre dans un tableau fort significatif. Il ajoute que « *nombreuses sont en outre les références directes ou indirectes à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales* ».

Le Conseil d'Etat de même que l'exposé des motifs du projet de loi s'interrogent encore sur la portée des droits contenus dans la Charte. Il est en effet important d'expliquer clairement ce que signifie l'incorporation de la Charte dans la Constitution.

L'article II-111 indique le champ d'application de la Charte. Selon cet article, les dispositions de la Charte ne s'appliquent que lors de la mise en œuvre du droit de l'Union. La Charte « *n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union, ni ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour l'Union (...)* ».

L'article II-112 contient des précisions sur la portée et l'interprétation des droits et principes de la Charte. Mais avant de lire ce texte fort sibyllin il sera utile de lire attentivement les formulations des différents articles. Ainsi, quand à l'article II-85 sur les droits des personnes âgées la Charte dit : « *L'Union reconnaît et respecte le droit des personnes âgées à mener une vie digne et indépendante et à participer à la vie sociale et culturelle.* », il est évident que cette reconnaissance et ce respect du droit de ces personnes n'impliquent pas automatiquement une obligation de résultat pour l'Union. Le droit en question est à considérer comme un principe qui peut être mis en œuvre soit par l'Union soit par les Etats membres « *dans l'exercice de leurs compétences respectives* » (article II-112). Si l'Union n'a pas de compétence dans la politique des personnes âgées, elle ne peut rien faire, mais elle peut cependant être tenue de respecter le principe en question de la Charte dans la formulation d'un texte législatif européen sur toute autre matière ou dans l'exécution d'une politique européen.

De la sorte, l'incorporation de la Charte dans la Constitution ne crée certes pas de nouvelles compétences ni ne suscite de nouvelles politiques et activités, mais elle tisse une toile de principes et de droits dont l'Union comme les Etats doivent tenir compte dans leurs activités européennes. Elle trace des lignes à ne pas dépasser et renforce les valeurs fondamentales auxquelles l'Union et ses Etats membres doivent obéir.

Le Conseil d'Etat exprime la crainte que quelques dispositions de cet article II-112 « *ne manquent pas de potentiel contentieux* ». Il s'interroge encore sur le statut des explications dont le paragraphe 7 de l'article II-112 précise qu'« *elles sont dûment prises en considération par les juridictions de l'Union et des Etats membres* » alors que dans la Déclaration n°12 concernant les explications relatives à la Charte des droits fondamentaux il est dit : « *Bien que ces explications n'aient pas en soi de valeur juridique, elles constituent un outil d'interprétation précieux destiné à éclairer les dispositions de la Charte.* » Et le Conseil d'Etat de poser la question pertinente si les juridictions sont maintenant obligées ou non de prendre en considération les explications. « *La réponse ne coule pas de source,* » conclut-il avec raison.

Faut-il rappeler ici que ces explications n'ont jamais fait l'objet d'aucun débat ni d'aucun accord de la première Convention ni de la deuxième sur l'avenir de l'Europe. Elles ont été établies « *sous l'autorité du praesidium de la Convention qui a élaboré la Charte et mises à jour sous la responsabilité du praesidium de la Convention européenne* », est-il précisé dans ladite Déclaration, ce qui signifie en clair qu'il s'agit du travail de fonctionnaires qui n'a reçu aucun aval politique autre que celui de la Présidence. Lors de la Convention, votre rapporteur s'est d'ailleurs opposé, avec d'autres conventionnels, à en faire état dans la Constitution.

Le Conseil d'Etat s'interroge encore sur la situation créée par l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'Homme. « *Comment harmoniser sinon du moins coordonner la jurisprudence des deux cours impliquées dans l'interprétation de la Convention européenne proprement dite ou des principes généraux qui s'en dégagent ?* »

Comment concilier cette jurisprudence avec l'approche en la matière qui pourra être celle adoptée par les juridictions nationales ? »

Il est vrai que ces questions sont sérieuses, mais pas insurmontables. Ainsi, lors du Symposium des Juges au Château de Bourglinster, le 16 septembre 2002, sur la Convention des Droits de l'Homme et la Charte de l'Union Européenne des Droits Fondamentaux, le résumé informel de la Présidence (luxembourgeoise du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe) a conclu : « *Les participants en sont venus à conclure qu'il y a moins de points délicats qu'il n'y paraît, et qu'il serait plus judicieux de travailler sur les complémentarités que de s'égarer dans des considérations de rivalités ou de concurrence.* »

Au cours de ce Symposium, Pierre-Henri Imbert, Directeur général des droits de l'homme au Conseil de l'Europe, avait conclu, à un moment où la Convention sur l'avenir de l'Europe n'avait pas encore terminé ses travaux : « *Personnellement, j'espère que la Convention et la Conférence intergouvernementale de 2004 ouvriront le chemin de l'adhésion, en reconnaissant que ce pas est pleinement dans l'intérêt de l'Union elle-même et dans l'intérêt de la CEDH, mais aussi et surtout, dans l'intérêt de la protection des droits de l'homme sur notre continent.* »

De façon plus précise, à regarder le traitement des droits fondamentaux par la Cour de Justice européenne⁷, il apparaît que depuis 1969 ces droits ont été considérés comme des principes constitutionnels de l'Union européenne. Dans cette logique, il y a une tendance croissante de la Cour de Justice de revoir l'interprétation et l'application de la loi communautaire à la lumière des dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme⁸ et de se référer dans une mesure de plus en plus large à la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme. Certes, un conflit est toujours possible entre la jurisprudence de la Cour de Justice et la CEDH. L'adhésion de l'Union à la CEDH va résoudre ce problème. Elle permettra à des personnes qui se disent victimes de violations de droits fondamentaux par les institutions communautaires de se tourner vers la Cour Européenne des Droits de l'Homme.⁹

Finalement, il faut relever que le Conseil d'Etat considère « *la consécration juridique de la Charte des droits fondamentaux et l'adhésion de cette dernière à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales* » comme « *deux accents à forte connotation symbolique susceptibles de rapprocher l'Union de ses citoyens.* »

La Commission est convaincue qu'il ne s'agira pas uniquement de mesures symboliques, mais de dispositions à effet bien réel pour la situation des citoyens européens dans leurs rapports avec les institutions et les décisions européennes.

La troisième partie

Politiques et actions de l'Union

1. L'Europe sociale et écologique

Un des reproches fondamentaux adressé à la construction européenne est de privilégier la dimension économique par rapport à la dimension sociale et écologique, et dans cette optique de développer le marché et la concurrence au détriment des acquis sociaux et de la protection de l'environnement.

Il est vrai que la construction européenne est partie du marché avec l'objectif à moyen terme d'intégrer des Etats souverains. Ceux-ci ont été particulièrement réticents à abandonner leur souveraineté dans le domaine social et écologique.

Il n'était pas prévu dans le mandat de la Convention de se pencher sur les compétences sociales de l'Union. Sous la pression des conventionnels, et malgré l'opposition de certains

⁷ Koen Lenaerts et Piet Van Nuffel : Constitutional Law of the European Union. 2005

⁸ ibid. p. 721

⁹ ibid. p. 729

représentants gouvernementaux, la présidence a cependant dû instaurer un groupe de travail social. Les travaux de ce groupe ont largement inspiré la première partie de la Constitution. De même, les lobbies écologiques ont été déterminants pour améliorer certaines formulations en matière d'environnement. Ainsi, dans l'article I-3 sur les objectifs, le développement durable devient le toit sous lequel se trouve la croissance économique, mais aussi une économie sociale de marché « *qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement.* »

L'objectif social est précisé ensuite : « *(L'Union) combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales (...).* »

Dans le titre VI sur la vie démocratique de l'Union, outre la représentation des citoyens à travers les parlementaires européens et nationaux et les partis politiques européens, la participation directe par le dialogue et les consultations est affirmée. Y figure aussi le droit d'initiative pour « *inviter la Commission (...) à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles (les) citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application de l'Union* ». Il y a fort à parier que cette disposition servira aux grandes organisations européennes à promouvoir l'Europe sociale et écologique. L'article I-48 institutionnalise le dialogue social dans le respect de l'autonomie des partenaires ainsi que le sommet social tripartite, créé par une décision du Conseil du 6 mars 2003.

Dans ce contexte, il faut mentionner le titre IV sur la solidarité inscrit dans la Charte des droits fondamentaux qui fait désormais partie de la Constitution. Ce chapitre contient les principaux droits sociaux, mais aussi l'exigence d'un niveau élevé de protection de l'environnement et de l'amélioration de sa qualité « *qui doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable* ».

La partie III de la Constitution porte sur les politiques et le fonctionnement de l'Union, délimite donc avec précision les compétences européennes. Huit articles « horizontaux » au début de cette partie fixent les orientations générales. Parmi celles-là, l'article III-117 insiste sur la dimension sociale : « *Dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions visées à la présente partie, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine.* »

L'article 119 reprend de même les exigences de la protection de l'environnement et de la promotion du développement durable.

L'article 122 donne enfin une base juridique pour une loi européenne permettant de fixer les conditions, en particulier économiques et financières, pour les services d'intérêt économique général, appelés aussi services publics dans certains Etats membres. La Convention s'est beaucoup engagée pour que cette base juridique soit incluse dans le Traité constitutionnel. Elle permettra ainsi de poser la question des services publics sur le plan européen.

Il n'était pas dans le mandat de la Convention de revoir en détail la politique de l'environnement comme la politique sociale qui se trouvent dans le chapitre III de la IIIe partie (section 2 : Politique sociale ; section 5 : Environnement ; section 6 : Protection des consommateurs). On peut ajouter à cet égard la sous-section 1 sur les travailleurs dans la section 2 sur la libre circulation des personnes et des services du chapitre I sur le marché intérieur.

Ainsi, l'article III-136 fait passer à la majorité qualifiée la sécurité sociale des travailleurs migrants, avec la clause de sauvegarde déjà relevée plus haut.

Le Traité constitutionnel comporte encore une clause passerelle pour la politique sociale (article III-210, paragraphe 3). Cette clause qui existe depuis le Traité de Nice, permet de passer à la majorité qualifiée pour des décisions concernant la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail, la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, y compris la cogestion, les conditions d'emploi des ressortissants de pays tiers en séjour régulier. Mais cette clause n'a pas encore été utilisée.

Il convient encore de rappeler, face aux critiques de l'Europe sociale, que suivant l'article III-213 la Commission ne peut qu'encourager la coopération entre les Etats membres et faciliter

la coordination de leur action dans les domaines de l'emploi, du droit du travail et des conditions de travail, de la formation professionnelle, de la sécurité sociale, de la protection contre les accidents et les maladies professionnels, de l'hygiène du travail comme du droit syndical et des négociations collectives. Une déclaration n°18 à cet article relève encore expressément que toutes les politiques de l'article 213 sont de la compétence exclusive des Etats membres. Ce n'est donc pas l'Europe qui n'est pas suffisamment sociale, ce sont les Etats membres qui, dans des domaines essentiels de la politique sociale, rechignent à une politique sociale commune.

Pour la politique de l'environnement, une clause passerelle (article III-234, paragraphe 2) permettra au Conseil de décider à l'unanimité de travailler avec la procédure législative ordinaire également pour les dispositions de nature fiscale ainsi que l'ensemble des matières de cette politique prévues au paragraphe 2 de l'article 234.

En tout état de cause, les nouvelles dispositions dans les parties I et II pourront avoir un effet dynamisant sur ces deux politiques si le rapport de force politique le permet.

2. La politique économique et monétaire

En matière de politique économique, comme le souligne l'exposé des motifs du projet de loi, « *les grandes orientations de politique économique (GOPE) ainsi que la procédure de déficits excessifs ont été profondément modifiées* ». L'article III-179 essaie de resserrer la procédure de surveillance multilatérale. La Commission « *peut adresser un avertissement à l'Etat membre concerné* » si ses politiques économiques ne sont pas conformes aux grandes orientations des politiques économiques. Lors d'un vote au Conseil sur une décision visant à constater un déficit excessif, l'Etat membre concerné n'y participe pas.

Quant à la politique monétaire, le Traité constitutionnel comporte une section 4 au chapitre de la politique économique et monétaire propre à la zone euro. Désormais, selon l'article III-194, des mesures de coordination des politiques économiques propres aux Etats de la zone euro pourront être adoptées au Conseil, mais seuls les Etats de la zone euro pourront participer au vote. L'article nouveau III-195 établit une base juridique pour un protocole qui fixe les modalités de réunion entre ministres des Etats membres de la zone euro, réunions qui restent définies comme « *informelles* ». Les décisions à prendre le sont au sein du Conseil. Ce protocole prévoit aussi l'élection d'un président pour deux ans et demi. On se rappelle que le 10 septembre 2004 les ministres de l'Eurogroupe ont décidé à l'unanimité de créer une présidence stable pour deux ans et choisi le ministre des Finances luxembourgeois, M. Jean-Claude Juncker pour cette charge.

L'article III-196 donne aux membres de l'euro la possibilité d'adopter des positions communes dans les institutions financières internationales.

3. La politique étrangère et de sécurité commune

Fin janvier 2003 la Convention est rattrapée par le monde extérieur. La guerre contre l'Iraq approche, les Etats membres se divisent profondément. Cinq Etats membres et trois pays candidats font part dans une déclaration publique de leur soutien aux Etats-Unis dans leur politique irakienne, contrevenant ainsi aux efforts de la politique étrangère de l'Union d'arriver à une position commune que l'article 11 du TUE oblige les Etats membres de ne pas contredire par des actions propres. Cet article qui est repris dans la Constitution à l'article III-294 paragraphe 2 précise : « *Les Etats membres s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force de cohésion dans les relations internationales.* » Comment, dans une telle situation, rechercher un nouveau départ pour la PESC ?

En fait, ce n'est pas tellement la politique étrangère qui sort renforcée de la Convention et de la CIG, mais bien plutôt la politique européenne de sécurité et de défense, par la volonté de la CIG, comme si les Etats membres ressentaient beaucoup plus le besoin de se protéger contre les dangers du temps que d'avoir une action politique cohérente dans le monde.

Le Parlement européen juge cependant que « *le domaine des relations extérieures a (...) subi de profondes modifications, mais davantage sur le plan institutionnel que s'agissant des procédures de décision.* » La modification institutionnelle la plus importante est sans doute la création du poste de ministre des Affaires étrangères (I-28). Les procédures de décision (vote à l'unanimité) ne changent pas fondamentalement.

La question est de savoir quel sera véritablement le rôle du ministre des Affaires étrangères. Il préside le Conseil des Affaires étrangères (III-296). Il doit veiller, avec le Conseil, au respect des principes de l'action commune (III-294). Il fait des propositions pour élaborer la PESC. Il met en œuvre les décisions du Conseil européen en la matière. Il représente l'Union à l'étranger. « *Il exprime la position de l'Union dans les organisations internationales et au sein des conférences internationales.* » (III-296)

Mais il ne faut pas oublier que c'est le Conseil européen qui continue de dominer, que les décisions à l'unanimité sont la règle aussi bien au Conseil européen pour la définition des objectifs stratégiques qu'au Conseil pour l'exécution de ces objectifs. Il n'y a pas d'avancée majeure en matière de majorité qualifiée au Conseil pour la PESC. La Convention avait proposé d'introduire la majorité qualifiée pour les propositions du Ministre, ce qui a été refusé par la CIG.

La PESC montre s'il en était besoin combien lents peuvent être les progrès de l'intégration européenne dans un domaine où surtout les grands Etats membres tiennent à leur marge de manoeuvre.

Ainsi, l'article III-292 placé en tête du Titre V précise les objectifs généraux de l'action extérieure de l'Union : c'est d'abord la projection vers l'extérieur des objectifs internes de l'Union (sauvegarde des valeurs, de la démocratie, de l'Etat de droit ; la recherche de la paix et de la sécurité ; la prévention des conflits ; le développement durable et la lutte contre la pauvreté ; la solidarité internationale).

A l'unanimité, le Conseil européen identifie les principes et les objectifs stratégiques de l'Union (article III-293). C'est le cadre pour les travaux du Conseil comme du ministre des Affaires étrangères.

Celui-ci dispose d'un droit d'initiative pour la PESC (article III-300). Si la proposition du Ministre est présentée suite à une demande du Conseil européen, elle peut faire l'objet d'un vote à la majorité qualifiée au Conseil. Le Traité de l'UE avait déjà introduit quelques dérogations au principe de l'unanimité qui subsistent (article III-300).

L'article III-305 donne au Ministre la possibilité de présenter la position de l'Union au Conseil de Sécurité des Nations Unies, à la demande des Etats membres qui y siègent, mais évidemment seulement « *lorsque l'Union a défini une position sur un thème à l'ordre du jour du Conseil de sécurité des Nations unies* ». C'est ce qui reste de l'idée de donner à l'Union européenne un siège au Conseil de Sécurité, en lieu et place des Etats membres. A mesure que ce Conseil de Sécurité va être réformé, que de nouveaux Etats membres y entreront, la coordination entre ceux-ci va être plus difficile et plus importante à la fois pour faire apparaître des positions européennes dans les affaires du monde.

La politique européenne de sécurité et de défense

Aux termes de l'article I-3 paragraphe 4, « Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies. »

La politique européenne de sécurité et de défense a connu les innovations les plus spectaculaires, suite aux décisions de la CIG plutôt qu'à celles de la Convention. C'est surtout le Conclave de Naples des 28 et 29 novembre 2003 qui a permis d'avancer en matière de coopération structurée permanente.

Il n'est plus question, depuis la fin de la Communauté européenne de défense (CED) en 1954, d'une armée européenne. La politique de sécurité et de défense « *fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune.* » (I-41) Elle met à la disposition de l'Union des moyens civils et militaires pour des missions en dehors de l'Union « *afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes des Nations unies* ». (I-41)

Les reproches adressés à la Constitution de pousser, à travers la PESD, à la militarisation de l'Union sont sans fondement. L'Union n'est pas une puissance impérialiste qui tendrait à étendre son influence dans le monde voire à se soumettre des Etats voisins par les armes. L'Union est essentiellement intéressée à assurer la stabilité et la paix à ses pourtours et à œuvrer pour des relations internationales pacifiques, dans le respect des valeurs qui la fondent. Il est vrai qu'une telle politique ne peut être fondée exclusivement sur la diplomatie et les subventions d'un « *soft power* ».

Dans cette optique, la Constitution précise et étend les missions dites de Petersberg (article III-309). Le Conseil d'Etat rappelle à cet égard l'exposé des motifs du projet de loi 5392, projet qui vient d'être approuvé par la Chambre des Députés le 2 mars 2005 et qui porte sur l'Accord entre les Etats membres de l'Union européenne relatif au statut du personnel civil et militaire détaché auprès des institutions de l'Union européenne, des quartiers généraux et des forces pouvant être à la disposition de l'Union européenne (SOFA UE). Le Gouvernement y confirme son engagement à participer à la création d'une politique européenne de sécurité et de défense et à mettre à la disposition de l'UE des moyens civils et militaires tel que prévu dans la Constitution. Le Conseil d'Etat se demande pourtant « *si le Luxembourg peut maintenir son Armée sur les bases actuelles dans le cadre d'une PESD telle que l'entend le Traité.* »

La Constitution crée en outre une coopération structurée permanente pour « *les Etats membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit à des engagements plus contraignants en vue des missions les plus exigeantes* » (article I-41), coopération décrite plus amplement dans le Protocole n°23 annexé à la Constitution. Ce Protocole indique les critères à remplir par un Etat membre qui voudrait participer à la coopération structurée permanente. Les capacités des Etats membres parties à la coopération structurée permanente seront évaluées par l'Agence européenne de défense qui vient d'être créée par une décision du Conseil du 12 juillet 2004. Cette Agence doit également contribuer au renforcement des capacités militaires de l'Union (III-311).

L'exposé des motifs du projet de loi explique que pendant la CIG le Luxembourg avait demandé qu'aucun Etat membre ne soit exclu d'avance de la coopération structurée permanente. En fait, le Protocole en la matière ne contient pas de liste où seraient énumérés les pays capables de participer à la coopération structurée renforcée, ce qui laisse donc ouverte la possibilité pour le Luxembourg de participer à cette coopération structurée permanente à condition qu'il remplisse les critères indiqués plus haut.

La Constitution contient encore une clause de défense mutuelle à l'article I-41 qui, comme le souligne le Conseil d'Etat, existe déjà dans le cadre de l'OTAN. La clause de solidarité à l'article I-43 est destinée à aider un Etat membre victime d'une attaque terroriste ou d'une catastrophe, au besoin par des moyens militaires.

4. L'espace de liberté, de sécurité et de justice

L'ensemble des dispositions du chapitre IV de la IIIe partie ainsi que les protocoles afférents sont traités en détail aussi bien dans l'exposé des motifs du projet de loi que dans l'avis du Conseil d'Etat. La Chambre des Députés n'a pas de divergences avec les développements et les appréciations qui s'y trouvent et peut donc renvoyer à ces analyses pour ce qui est des textes des articles.

L'évolution de l'intégration européenne, avec la libre circulation des personnes, tout comme l'attrait qu'exerce l'Union européenne au dehors de ses frontières ont fait apparaître la nécessité de procédures plus efficaces dans ce domaine. Comme le relève l'exposé des

motifs du projet de loi, « *le Luxembourg a, dans le cadre de la Convention et de la CIG, insisté sur le besoin de renforcer l'intégration et la coopération européenne dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.* »

L'acquis le plus important de la Constitution, c'est de faire de ce domaine une politique comme les autres dans les compétences partagées, avec les procédures législatives normales, c'est-à-dire la codécision et le vote à la majorité qualifiée au Conseil. Il reste cependant quelques réminiscences de l'ancien troisième pilier qui a été fusionné dans le nouveau Traité.

Ainsi, le mécanisme d'alerte précoce dont disposent les parlements nationaux peut être mis en œuvre déjà par un quart de ces parlements, donc par moins de parlements, au lieu d'un tiers pour les autres domaines, ce qui révèle bien la sensibilité des questions de justice et de sécurité intérieure du point de vue de la souveraineté nationale.

D'autre part, selon l'article III-264, la Commission n'a pas le monopole d'initiative législative dans ce domaine, contrairement à la méthode communautaire normale, puisqu'un quart des Etats membres peut toujours proposer une initiative pour des textes relatifs à la coopération policière et à la coopération judiciaire en matière pénale. Il s'ensuit encore que lorsque le Conseil ne statue pas sur proposition de la Commission, la majorité qualifiée est fixée à au moins 72% des Etats membres représentant au moins 65% de la population.

Cependant, certaines avancées importantes peuvent être notées. Ainsi, selon l'article III-265, les mesures en relation avec le franchissement des frontières extérieures, dont « *l'établissement progressif d'un système intégré de gestion des frontières extérieures* », relèvent toutes de la procédure législative ordinaire.

De même, selon l'article III-266, l'Union « *développe une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire visant à offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale* ». Il n'est désormais plus question de règles minimales d'harmonisation, mais de statut uniforme d'asile et de protection subsidiaire, de système commun en cas d'afflux massif, de procédures communes pour l'octroi et le retrait du statut d'asile ou de protection subsidiaire. Cette politique est mise en place selon la procédure législative ordinaire.

L'article III-267 porte sur la politique de l'immigration qui sera désormais commune. Cet article introduit une base juridique spécifique pour la lutte contre la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants. De même, l'Union disposera désormais d'une base juridique pour conclure des accords de réadmission avec des pays tiers.

Cependant, la politique de l'immigration ne comporte pas que l'Union s'occupe « *de fixer les volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers* » sur le territoire d'un Etat membre en vue d'y travailler.

Le Conseil d'Etat salue l'approche du Traité dans ce domaine, « *compte tenu de la dimension européenne de la problématique* ».

En ce qui concerne la coopération judiciaire en matière civile, la Constitution reprend les acquis des Traités d'Amsterdam et de Nice dans ce domaine. L'article III-269 consacre la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires en matière civile ayant une incidence transfrontalière.

Le champ de la coopération n'est plus limité au bon fonctionnement du marché intérieur. L'Union pourra intervenir afin d'assurer un accès effectif à la justice ou encore de développer des méthodes alternatives de résolution des conflits.

Quant au droit de la famille, une clause passerelle permet de passer de l'unanimité à la majorité qualifiée pour certains aspects de ce droit avec une incidence transfrontière.

Le contrôle de la Cour de Justice européenne ne sera plus limité, comme prévu dans l'article 68 du TCE, mais s'exercera pleinement.

En matière pénale, on peut remarquer de façon générale que « *la nature, le mode d'emploi et le contrôle des actes juridiques relatifs à la coopération judiciaire (...) sont profondément modifiés.* »¹⁰

¹⁰ Constitution. Comparaison avec les traités en vigueur. Sénat français (p. 241 et ss.)

Le Conseil d'Etat fait la remarque générale suivante sur l'ensemble des politiques de l'espace de sécurité et de justice: « *Le Traité, s'il abandonne la méthode intergouvernementale, contient cependant certaines dispositions qu'on pourrait qualifier de réminiscences de cette méthode.* » Et de citer p.ex. le contrôle du principe de subsidiarité et de proportionnalité par les parlements nationaux dans les domaines particulièrement sensibles de la coopération judiciaire en matière pénale et de la coopération policière ou encore certaines clauses de sauvegarde dans les cas de rapprochement des législations.

Les pouvoirs d'Eurojust seront renforcés puisque cet organisme pourra déclencher lui-même des enquêtes pénales, mais ne peut que proposer aux autorités nationales de déclencher des poursuites.

L'article III-274 prévoit la possibilité, très disputée aussi bien à la Convention qu'à la CIG, d'instituer un Parquet européen à partir d'Eurojust pour poursuivre les infractions aux intérêts financiers de l'Union devant les juridictions nationales. Cette attribution pourra ultérieurement être élargie à la lutte contre la criminalité grave affectant plusieurs Etats membres.

Quant à Europol, au lieu de conventions, la loi européenne ordinaire en fixera les dispositions, ce qui constitue, selon l'exposé des motifs du projet de loi, « *une avancée importante* ». Mais l'unanimité subsiste pour la coopération policière opérationnelle et pour la législation concernant les conditions d'intervention sur le territoire d'autres Etats membres. Les parlements nationaux seront associés au contrôle de cet organisme.

La quatrième partie : Dispositions générales et finales

L'exposé des motifs du projet de loi précise en détail comment cette partie règle la succession entre le Traité instituant la Communauté européenne (TCE) et le Traité sur l'Union européenne (TUE) et le système du Traité constitutionnel. Cette partie IV n'est donc pas la moins importante pour permettre une transition juridiquement correcte.

Il convient tout particulièrement de relever les procédures de révision prévues dans cette partie. Nombreux sont en effet les citoyens qui, entendant parler de Constitution, pensent que ce texte sera désormais très difficile à réviser ou à amender.

L'article IV-443 sur la procédure de révision normale révèle bien que cette révision se fait selon la procédure de révision des traités à l'heure actuelle tout en introduisant des améliorations. Ainsi, outre les Etats membres et la Commission, le Parlement européen pourra également prendre l'initiative d'une révision. Il sera encore possible de convoquer une Convention pour préparer cette révision bien que le Conseil européen puisse décider à la majorité simple de n'en rien faire « *lorsque l'ampleur des modifications ne le justifie pas.* » Cependant, si l'on considère que le Parlement européen a le pouvoir d'approbation de cette décision, on peut être sûr que la méthode de la Convention ne sera pas oubliée. Les travaux de la Convention seront en tout état de cause suivis d'une Conférence intergouvernementale ainsi que de la ratification par tous les Etats membres.

A cet égard, il faut rappeler un débat à la Convention dont le paragraphe 4 de l'article IV-443 est un lointain écho très affaibli. Ce paragraphe énonce qu'après deux ans à compter de la signature d'un traité modificatif, si quatre cinquièmes des Etats l'ont ratifié et « *qu'un ou plusieurs Etats membres ont rencontré des difficultés pour procéder à ladite ratification, le Conseil européen se saisit de la question.* » Un certain nombre de conventionnels d'obédience fédéraliste avaient pensé qu'il ne faudrait plus faire ratifier la Constitution à l'unanimité des Etats membres, mais à une majorité constitutionnelle particulière, comme cela se fait dans chaque Etat membre pour les révisions constitutionnelles. Cette idée n'a pas été retenue. La logique est bien celle des traités, et personne ne sait vraiment ce qui se passera si un seul ou plusieurs Etats membres ne ratifient pas. En l'état actuel de la question, cette Constitution comme les traités suivants n'entreront pas en vigueur si un seul des Etats membres ne les ratifie pas.

On se rappelle à cet égard que la situation s'est présentée lors de la ratification du Traité de Maastricht et du Traité de Nice. Après le refus des citoyens danois, des négociations ont abouti à certaines clauses d'opt out pour le Danemark, d'ailleurs reprises par des protocoles annexés au Traité constitutionnel (Protocole 14 sur la non participation à l'euro ; Protocole

20 sur la non participation à des décisions avec des implications en matière de défense et de l'espace de liberté, de sécurité et de justice). Un deuxième référendum a ensuite permis d'aboutir à la ratification du Traité de Maastricht. La même situation s'est présentée en Irlande, en 2001.

Il n'est pas dit que la situation sera aussi claire cette fois-ci étant donné les arguments politiques au très large spectre que les adversaires de la Constitution soulèvent pour convaincre les citoyens de dire non à ce Traité.

Il faut encore relever qu'étant donné la difficulté prévisible d'une révision à 25 et plus d'Etats membres, le Traité constitutionnel introduit à l'article IV-445 une procédure de révision simplifiée sur la partie III (politiques de l'Union). Cette procédure comporte une décision unanime du Conseil européen, après consultation du PE et de la Commission ainsi que l'approbation de tous les Etats membres.

Les clauses passerelles sont de deux sortes. Deux sont de portée générale. L'exposé des motifs du projet de loi les considère « *parmi les innovations les plus importantes de la Convention* ». Elles permettent de passer de l'unanimité à la majorité qualifiée et d'une procédure législative spéciale à la procédure législative ordinaire. C'est le Conseil européen qui peut prendre une décision à l'unanimité à cette fin, après approbation du Parlement européen. Les Parlements nationaux devront être informés six mois à l'avance de cette décision. Si l'un d'eux notifie son opposition pendant ce délai de six mois, la décision ne pourra avoir lieu.

Les autres clauses passerelles sont de portée sectorielle. Elles concernent les domaines de la politique sociale, de l'environnement et du droit de la famille et permettent de passer à la procédure législative ordinaire. La même possibilité existe pour la PESC où le Conseil européen peut décider de passer de l'unanimité à la majorité qualifiée.

L'exposé des motifs du projet de loi indique encore les cas de révision simplifiée de certains protocoles.

Conclusion

L'exposé des motifs du projet de loi n° 5442 marque clairement l'importance du Traité constitutionnel : « *Le Traité constitutionnel marque le début d'un nouveau départ pour l'Europe.* » Il ajoute : « *Le Traité constitutionnel renforce la nature communautaire du projet européen (...) Il constitue une reconnaissance formelle et collectivement renouvelée du projet et de la méthode communautaire définis par les pères fondateurs au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale.* »

Pour le Gouvernement, l'Union sera plus démocratique et plus transparente. « *La société civile a été étroitement associée à la genèse du Traité constitutionnel.* » L'Union sera plus efficace. « *(..) le Traité constitutionnel constitue un véritable saut qualitatif vers davantage d'intégration et de coopération dans de nombreux domaines (...)* ».

Le Conseil d'Etat « *n'éprouve certes pas la même satisfaction que les partisans inconditionnels de la « Constitution » de l'Union (..)* » Il critique les déficits rédactionnel et structurel du Traité et de ses annexes tout comme l'emploi « *quelque peu inconsideré du terme Constitution* ». Malgré ces critiques, le Conseil est d'avis que « *si l'on peut donc déplorer que le Traité n'augmente pas la qualité de l'encadrement juridique de l'Union, il faut se féliciter du saut qualitatif qu'il est susceptible d'initier sur d'autres plans.* » Parmi ceux-ci le Conseil d'Etat cite les nouvelles prérogatives accordées au citoyen européen dans une démocratie participative, le renforcement des droits fondamentaux, « *la revalorisation tant du Parlement européen que des parlements nationaux* », la réforme institutionnelle « *la plus importante depuis 1957* ». Et de conclure : « *Tout bien pesé, le Conseil d'Etat est donc d'avis que le Traité augmentera les chances pour l'Union européenne d'avancer sur le chemin de l'intégration unissant les peuples de l'Europe dans leur commune destinée.* »

La Chambre des Députés, quant à elle, est d'avis que cette Constitution, même si elle n'est pas parfaite, constitue le meilleur compromis possible dans l'état actuel de la volonté d'intégration européenne dans les Etats membres. Compromis qui était pourtant difficile et

lent à se dessiner tant certains grands Etats membres ont hésité à aller plus loin dans des politiques communes, comme p.ex. la politique étrangère.

La Chambre des Députés se plaît à relever que ce résultat positif a été atteint grâce à la nouvelle méthode de la Convention, d'ailleurs inscrite dans la nouvelle Constitution pour rester un instrument essentiel de révision. Les parlementaires nationaux y ont joué un rôle remarquable par leur assiduité aux travaux comme dans la recherche du consensus final, alors que les représentants gouvernementaux risquaient de retomber dans la logique intergouvernementale. Comme le relève Franklin Dehousse¹¹, « *la convention est une méthode de révision utile.* » Et de remarquer qu' « *en dépit d'une certaine opacité du praesidium le processus de négociation a été plus transparent dans la convention. La convention a également été plus innovatrice, en se montrant ouverte à de nouvelles idées qui, dans une C.I.G., auraient immédiatement été abandonnées comme irréalistes. Les prises de position se sont aussi révélées comme plus flexibles.(...) Enfin, le texte final présente indéniablement plus de clarté.* » L'auteur met cependant le doigt sur certains problèmes que les conventionnels issus des parlements nationaux ont bien relevés ¹² : l'opacité du praesidium, le fait que certains de ses membres ne représentaient pas toujours correctement leur groupe d'origine, ou que le président a privilégié ses positions personnelles, ou celles de quelques grands Etats membres.

L'intégration européenne en est sans cesse à chercher son chemin entre la volonté d'indépendance des Etats membres et la nécessité de leur collaboration. La complexité des dispositions s'explique par le va-et-vient entre ces deux finalités.

D'aucuns ont reproché à l'Union européenne de n'avoir pas clarifié ses finalités dernières. Les uns voudraient en faire un Etat fédéral, les autres une zone de libre échange. La Convention, ensuite la Conférence intergouvernementale n'ont pas donné dans le panneau d'une telle discussion, mais ont toutes deux cherché à rendre l'Union apte à répondre aux défis du temps présent et à préparer l'avenir, dans le dialogue avec les citoyens européens et le respect de leurs aspirations fondamentales.

Il faut certes regretter aussi que sauf quelques améliorations la politique économique et monétaire n'ait pas fait l'objet d'une réflexion approfondie en vue de procédures plus contraignantes. La même remarque vaut pour la politique sociale et écologique où le développement d'un espace européen de libre échange n'est pas accompagné de règles sociales capables d'enrayer des pratiques de dumping et de délocalisation. Tant que cet espace social n'existe pas, l'Europe risque d'être rejetée par les citoyens. La Chambre des Députés est cependant d'avis que la Constitution contient des moyens pour avancer sur cette voie.

Si la Constitution était rejetée, l'UE se retrouverait à la case départ, c'est-à-dire au Traité de Nice et aux dispositions des Traités précédents encore valables. En d'autres termes, l'UE qui doit vivre et se développer avec son temps devrait faire avec des textes qui datent des années quatre-vingts et quatre-vingt-dix. La nouvelle donne des années 2000, les exigences nées de l'élargissement et l'environnement mondial, la forte demande du développement durable comme d'une Europe sociale et écologique qui ont imprimé leur marque à la Constitution, tout cela serait oublié. Recommencer à zéro serait difficile sinon impossible devant le large éventail des différents non.

La Commission se prononce donc clairement pour le Traité constitutionnel qu'elle espère voir les citoyennes et les citoyens luxembourgeois approuver massivement lors du référendum du 10 juillet 2005.

¹¹ Franklin Dehousse : Le Traité constitutionnel de 2004 : le socle d'une nouvelle Europe ? Journal des Tribunaux (12 février 2005)

¹² Voir p.ex. dans le livre déjà cité de Caspar Einem.

* * *

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration en date du 18 février 2005.

L'avis du Conseil d'Etat est intervenu le 22 mars 2005.

Le 28 février 2005, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a désigné Monsieur Ben Fayot comme rapporteur du projet de loi sous rubrique. La Commission a analysé le projet de loi lors de sa réunion du 7 mars 2005. L'avis du Conseil d'Etat du 22 mars 2005 a été à l'ordre du jour de la réunion du 25 avril 2005 et le projet de rapport a été analysé et adopté lors de la réunion du 6 juin 2005.

* * *

Au vu des considérations qui précèdent, la Commission recommande à la Chambre des Députés d'approuver le projet de loi dans la formulation suivante :

Texte proposé par la Commission

PROJET DE LOI portant approbation du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, des Protocoles annexés au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, des Annexes I et II et de l'Acte final, signés à Rome, le 29 octobre 2004

Article unique.– Sont approuvés

- le Traité établissant une Constitution pour l'Europe
- les Protocoles annexés au Traité établissant une Constitution pour l'Europe
- les Annexes I et II
- l'Acte final

signés à Rome, le 29 octobre 2004.

Luxembourg, le 6 juin 2005

Le Président-Rapporteur,

Ben FAYOT