

DOSSIER

UNION
EUROPÉENNE

CORRESPONDANCE
MAI 2005 NUMÉRO 89

LA CONSTITUTION EN DÉBAT

Nous entendons régulièrement des termes comme : « L'UE », « selon la directive européenne », « la Commission », « le Conseil », etc... L'Union Européenne se trouve très souvent sous les feux des médias. Mais qu'en est-il exactement de ces institutions, de ces textes législatifs et aussi de cette Constitution européenne qui fait notre actualité en ce moment ?

Sommaire

| | |
|-------------------------|-----|
| La Constitution | |
| - Statut | p 2 |
| - Contenu | p 3 |
| - Accords Et polémiques | p 4 |
| - Notre position | p 8 |



| | |
|--|------|
| Comment sommes-nous arrivés là ? | p 3 |
| Les lois européennes et ce qui y ressemble | p 4 |
| Les institutions européennes | p 9 |
| Liens et Sources | p 12 |



Parlement européen de Strasbourg

LA « CONSTITUTION »

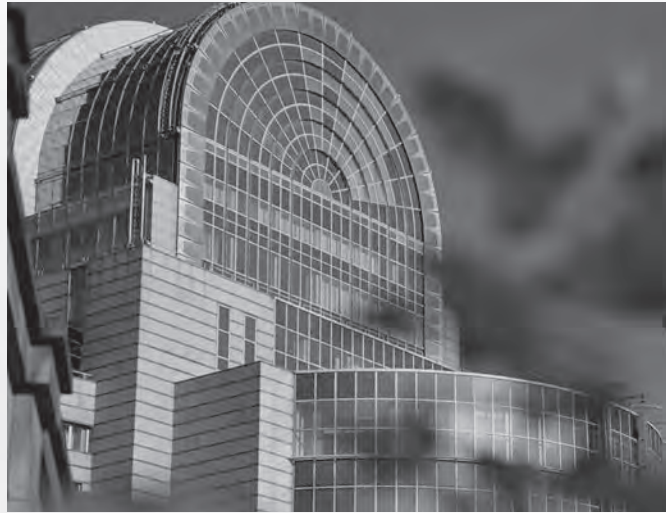
Statut

Pourquoi parle-t-on de Constitution ?

Le caractère constitutionnel de ce texte lui vient du fait qu'il établit de façon formelle les institutions européennes, les répartitions des compétences, les modes décisionnels, les principes fondateurs de l'Europe.

En outre, ce texte a la même valeur que tout autre Traité. Il doit donc être ratifié, adopté par les pays pour être d'application. S'il l'est pour l'ensemble des Etats membres à l'Union européenne, Il primera sur notre droit belge.



Parlement européen
de Bruxelles

Contenu

Le projet de Constitution est divisé en 4 parties :

Première partie

- Définition, objectifs et valeurs de l'UE,
- Institutions européennes, organes consultatifs et procédures législatives,
- Champs et limites de compétences de l'UE,
- Les finances de l'UE
- Les modalités d'appartenance à l'UE

Deuxième partie

- la Charte des droits fondamentaux de l'UE (la dignité, les libertés, l'égalité, la solidarité, la citoyenneté, la justice)

Troisième partie

- Description des politiques internes et externes ainsi que le fonctionnement de l'UE,

Internes : le marché intérieur, les politiques économiques et monétaires, celles relatives à la justice, la sécurité et l'immigration et celles relatives aux autres domaines,

Externes : politiques de sécurité, de coopération économique, financière et aide humanitaire.

Quatrième partie

- Définition des dispositions finales comme la procédure d'approbation et de révision du texte.

Comment sommes-nous arrivés là ?

HISTORIQUE

L'Union Européenne telle que nous la connaissons aujourd'hui tient son origine d'une idée de Robert Schuman, dans les années 50, afin de garantir la paix au sein de l'Europe. Pour cet ancien ministre français des affaires étrangères, une union économique devait garantir une paix solide et durable. Les bases de l'Europe sont constituées des accords économiques et commerciaux entre les pays.

Le premier accord regroupe 6 pays, il associe les vainqueurs et les vaincus de la deuxième guerre mondiale. En 51, le Traité de Paris institue la Communauté du Charbon et de l'Acier (CECA).

Par la suite, les différents élargissements et volontés de plus grande collaboration nécessitent de nouveaux Traités. Aux accords économiques s'ajoutent, petit à petit, une politique étrangère et de sécurité commune (PESC), des coopérations monétaires, en matière de justice ainsi que pour les affaires intérieures.

A terme, l'ambition européenne était de constituer un véritable marché unique dans tous ses aspects.

Les bases de l'Union restent des bases économiques, cette dimension a guidé les évolutions jusqu'à aujourd'hui. Les versants sociaux, culturels, environnementaux, etc. sont donc beaucoup moins développés dans les accords européens.

Aujourd'hui l'UE se compose de 25 Etats membres : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, Chypre, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la France, la Finlande, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie et la Suède.

En 2002, les modes décisionnels et le fonctionnement des institutions, construits au fil des années, ne semblent plus efficaces pour avancer à 25 et plus. Afin de les faciliter et de rassembler en un seul texte l'ensemble des Traités, une Convention européenne est créée. Ce groupe composé de 105 membres sous la présidence de Valéry Giscard D'Estaing, met plus d'un an pour rédiger le texte du Traité constitutionnel potentiel. Il est ensuite soumis à l'ensemble des chefs d'Etats et de gouvernements qui, après quelques modifications l'approuve à l'unanimité en 2004.



Accords et polémiques

Le *Traité intégral* (protocoles et annexes compris) compte environ 500 pages. Autant dire qu'il n'est pas accessible à tous. A moins de le lire dans sa totalité et d'être en mesure de cerner les conséquences et enjeux de tels ou tels paragraphes, nous sommes obligés de nous référer à des experts et à leurs analyses. Souvent, les objections portent sur les conséquences à moyen ou long terme des idées transcrites dans le texte.

Accords

• La refonte des Traités

L'idée d'avoir, en un seul texte, la définition des institutions, des compétences, des droits fondamentaux de l'UE fait l'unanimité. Tout le monde semble favorable à l'idée d'une constitution. D'autant que les modes décisionnels actuels ne sont pas efficaces dans une Europe à 25 ou plus.

• La simplification de la législation

A la place de la multitude de termes utilisés pour la législation européenne, 6 instruments seront utilisés : la Loi européenne, le Loi-cadre européenne, le règlement européen, la décision européenne, l'avis et la recommandation.

• La création d'un poste de Ministre des Affaires étrangères

Ce Ministre sera un des vice-présidents de la Commission et présidera le Conseil des Affaires étrangères. Cela permettra plus de cohérence et de visibilité de l'Union à l'extérieur.

• Les modes décisionnels

Le nombre de domaines pour lesquels les décisions se prennent à la majorité qualifiée augmente. L'unanimité nécessaire avant devenant pratiquement impossible à 25 ou plus. La Constitution précisant à de nombreuses reprises : « la majorité qualifiée se définit comme étant égale à au moins 55 % des membres du Conseil, représentant des États membres réunissant au moins 65 % de la population des États membres ».

Les lois européennes ou ce qui y ressemble

Les différents types d'actes juridiques ont été créés par 3 Traités, celui instituant la CECA (1951), celui de la CEEA (1957) et celui de la CE (1991). Il existe des divergences, principalement terminologiques, entre les Traités. Celles-ci disparaîtront si la nouvelle Constitution est adoptée. La catégorisation des textes sera alors modifiée.

Types de textes contraignants

Les trois types de textes présentés ci-dessous résultent généralement de la procédure de co-ww. L'initiative des textes est toujours issue de la Commission. Les autres instances peuvent lui suggérer de traiter tel ou tel sujet.

Les règlements

- Sont appliqués directement : les États membres, les citoyens européens, les entreprises y sont directement liés et sont tenus de les respecter au même titre que le droit national.
- Ont valeur communautaire : ces textes doivent être appliqués de la même manière dans tous les États membres. Ils prévalent sur le droit national.

Les directives

- Lient les États membres par rapport à un résultat attendu. Elles nécessitent une procédure en deux étapes. Premièrement : une des institutions européennes fixe, de manière contraignante, un résultat à atteindre pour un, plusieurs ou tous les États membres. Deuxièmement, au niveau national, ces États déterminent les moyens nécessaires pour parvenir au résultat attendu. Souvent, des modifications dans la législation nationale sont requises. Pas de droit ou d'obligation nouvelle pour le citoyen, excepté à travers les modifications de la législation nationale.
- Objectif : le rapprochement des législations mais pas l'uniformisation. Les directives peuvent viser uniquement certains États.

Les décisions

- Sont obligatoires dans tous les éléments qu'elles contiennent, pas uniquement sur le résultat.
- Ont une validité individuelle : ne s'appliquent qu'aux cas particuliers désignés par elles, directement sur les individus, les entreprises, les États, sans besoin de modification nationales.

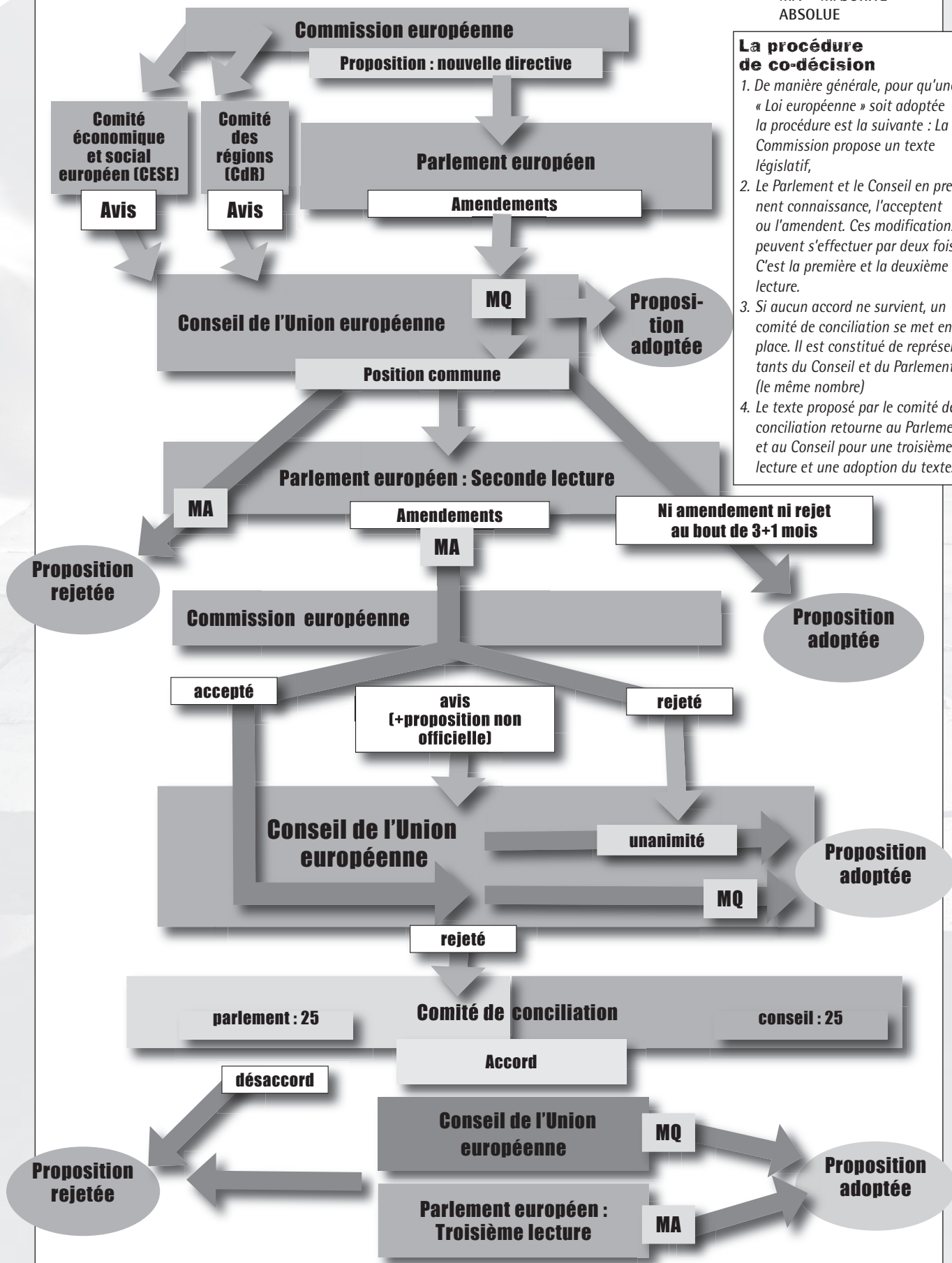
Rem : L'avis et la recommandation ne sont pas développés ici, ne possédant pas de force contraignante. Par ce moyen, les institutions européennes expriment leur opinion par rapport à une situation concernant aussi bien un État que les citoyens. Leur force est plutôt morale et politique.

Procédure de codécision du processus législatif européen

MQ = MAJORITÉ QUALIFIÉE
 MA = MAJORITÉ ABSOLUE

La procédure de co-décision

1. De manière générale, pour qu'une « Loi européenne » soit adoptée la procédure est la suivante : La Commission propose un texte législatif,
2. Le Parlement et le Conseil en prennent connaissance, l'acceptent ou l'amendent. Ces modifications peuvent s'effectuer par deux fois. C'est la première et la deuxième lecture.
3. Si aucun accord ne survient, un comité de conciliation se met en place. Il est constitué de représentants du Conseil et du Parlement (le même nombre)
4. Le texte proposé par le comité de conciliation retourne au Parlement et au Conseil pour une troisième lecture et une adoption du texte.



Polémiques

• Les droits fondamentaux

Des critiques sont également soulevées au sujet de cette partie. En effet, aucun droit collectif n'est présent. Dans bon nombre de préambules de Constitutions comme celle de la Belgique, la France, le Portugal, le Danemark et encore d'autres, le droit au travail, aux allocations de chômage, à une pension de retraite, au logement, à une couverture des soins de santé, etc. sont garantis. Tout cela ne l'est pas dans le Traité. Concernant la santé et la sécurité sociale, il est simplement mentionné que l'Union « reconnaît et respecte » ce qui se fait dans les Etats.

• Le statut du texte

Ce Traité est nommé « Constitution » pour les raisons citées précédemment. Cette appellation soulève débat puisque le texte ne répond pas à la définition initiale de ce terme par les démocraties européennes. Par exemple : il n'a pas été élaboré par une assemblée constituante élue à cette fin ; il ne détermine pas un territoire sur lequel il s'applique, ne définit pas une population, une citoyenneté européenne propre. Il ne se substitue pas aux constitutions en place, or s'il est des pays sans constitution (le Royaume Uni par exemple), il ne saurait en être avec deux.



• Le droit de pétition

Si un million de personnes issues de différents pays européens signent collectivement un texte, la Commission sera invitée à « soumettre une proposition appropriée » art. I-47, 2. Ce paragraphe apparaît comme une avancée démocratique puisqu'il permet aux citoyens de poser leur préoccupations sur la table. Ce droit de pétition n'existe pratiquement pas ailleurs, et pas du tout dans les organisations internationales. Pour certains, il semble cependant que de nombreux freins restent cachés. D'abord, le sujet du texte doit entrer dans le cadre de la Constitution. Ensuite, la Commission est « invitée » à répondre, elle n'a aucune obligation envers cette initiative citoyenne.

• Les modes décisionnels

Pour certaines domaines de décisions essentielles, l'unanimité sera requise. C'est le cas pour toute modification de la « Constitution » mais également pour les questions d'ordre social, environnemental et fiscal. Dans une Europe des 25, une unanimité semble quasi impossible. Le risque qu'y voient certains est soit un immobilisme, soit toutes sortes de marchandages politiques. Nous pouvons également nous interroger sur le choix des secteurs nécessitant l'unanimité. L'économique et le monétaire, par exemple, ne sont pas concernés par cette mesure.

• La place des services et le lien avec la directive « Bolkestein »

Pour certains, le traité constitutionnel prend une direction radicalement libérale. A plusieurs reprises, on y parle de libre concurrence, de liberté d'établissement, libre circulation des services, etc. Ce qui signifie, en d'autres termes, que tout ce qui est produit sur le territoire européen (biens, services, capitaux) doit circuler sans aucune entrave. Sont considérées comme entrave, par exemple : les aides publiques pour la SNCB, les normes en matière de qualifications des prestataires, etc.

Le terme « services publics » n'existe d'ailleurs pas, il n'est mentionné à aucune reprise. Ce type de prestations est remplacé par les SIEG, les services d'intérêt économique général. En outre, rien dans le texte ne protège les services comme les soins de santé, l'éducation, réglementations du droit du travail...

Le marché unique et la libre concurrence sont à la base de l'Europe. Pour les défenseurs de la libéralisation maximale, refuser ce Traité signifierait alors revendiquer une économie planifiée. Cependant, dans une perspective d'un marché unique, ne serait-il pas normal qu'au sein de celui-ci soient appliquées les mêmes règles de sécurité, les mêmes droits sociaux, les mêmes réglementations administratives et fiscales ?

Le Traité et la directive Bolkestein abordent le secteur des services. Certains estiment que la Constitution donne une base légale à la Directive. C'est la raison pour laquelle ces textes sont souvent liés.



• La tournante au sein de la Commission

Le nombre de membres de la Commission sera de 2/3 du nombre d'Etats membres avec un système de rotation.

Pour certains, cela garantit la légitimité de l'Union. Puisqu'à chaque rotation, la représentation des pays selon la démographie et la géographie doit être égale : des petits pays et des grands, des pays du nord et du sud, etc.

Pour d'autres, il n'est pas pensable que certains pays comme par exemple la France (pays fondateur et de taille assez importante) ne soient pas en Commission tout le temps.

• Le renforcement du Parlement européen

Le nombre de matières pour lesquelles la procédure de codécision sera appliquée passe de 37 à environ 80. C'est une avancée. Cependant, certains regrettent que cette institution ne dispose toujours pas du pouvoir d'initiative : il reste aux mains de la Commission (art.I-26). Ce pouvoir apparaît pourtant à la base des compétences d'une instance parlementaire.

Remarques

D'autres points de la « Constitution » pourraient sûrement être mis en évidence. Nous n'avons pas la prétention d'être exhaustifs. Nous avons juste essayé de dresser un portrait de ce texte et de ces enjeux à partir des sujets revenant le plus fréquemment.

Exemples de nouveautés non abordées : la répartition des compétences entre l'UE et les Etats membres, le statut juridique de l'UE.

Notre position

Par rapport aux dissensions, deux positions sont présentes. Certains disent qu'il vaut mieux ce texte que rien, que c'est déjà un pas en avant. D'autres trouvent que cette constitution est pire que les traités précédents et qu'il vaut mieux ces traités que cette constitution. Après nos lectures, et avec une certaine prudence, notre position est d'être contre ce Traité.



Arguments de contenu :

Dans ce que nous venons d'exposer, lorsque nous évaluons ce qui apparaît comme une avancée et ce qui semble du recul, nous estimons que les éléments « négatifs » sont plus nombreux et pèsent plus que les autres. De plus, au travers nos actions, nous défendons et valorisons les dimensions collectives ainsi qu'une citoyenneté solidaire. Ce que nous ne retrouvons pas dans ce texte.

Arguments de procédure :

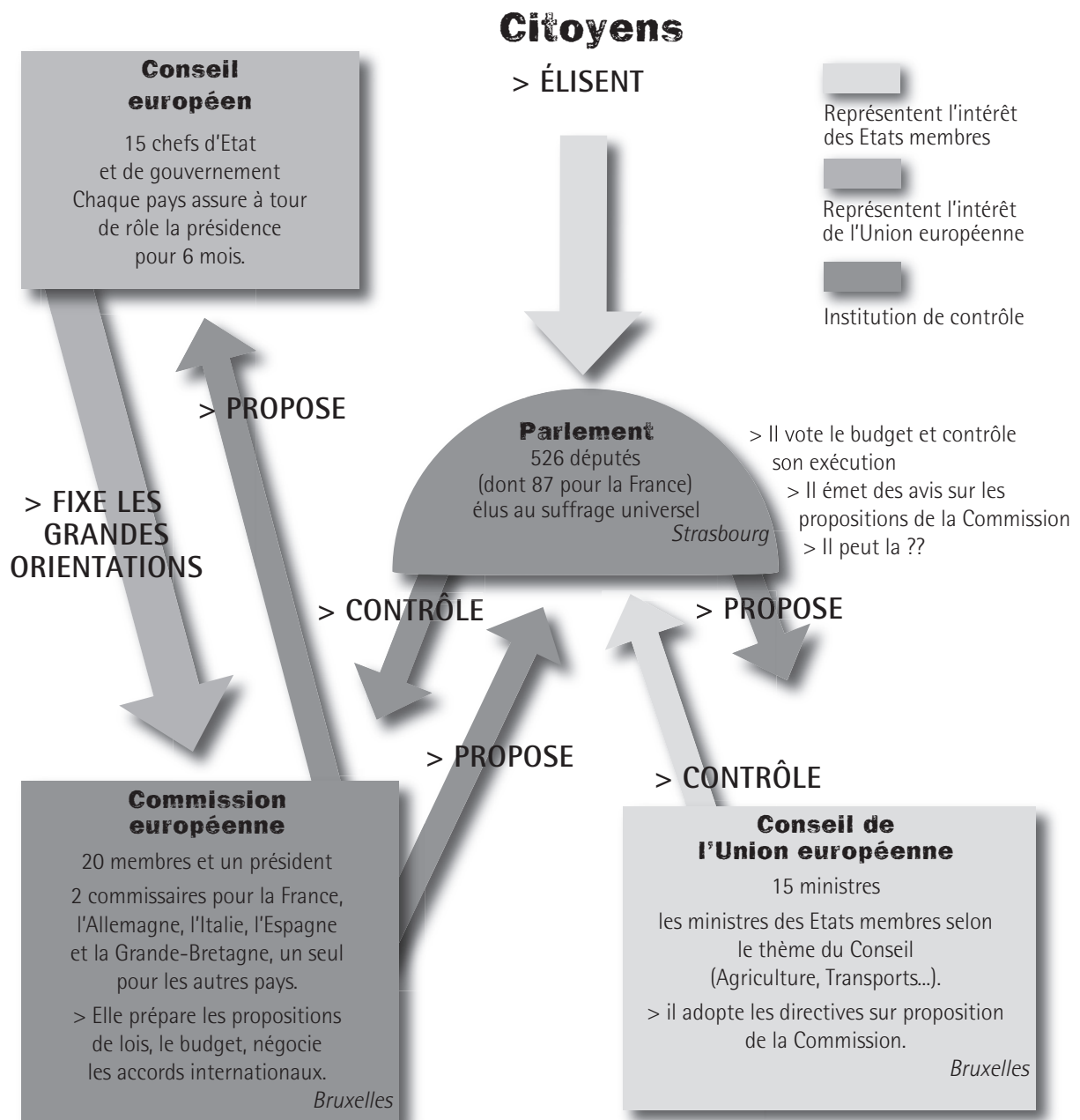
S'il n'est pas pensable de penser un fonctionnement à 25 (et plus par la suite) avec les Traités dont nous disposons actuellement, une refonte est obligatoire. Le Texte actuel peu servir de « brouillon » pour celle-ci. Il vaut mieux un vide pendant un temps et quelque chose de bien par la suite qu'un texte à cause duquel nous devons nous battre pendant longtemps et qu'il sera très difficile de modifier.



Les Institutions européennes

Pour le moment, 5 instances sont considérées comme institutions européennes : le Parlement européen, le Conseil des ministres, la Commission, la Cour de justice et la Cour des comptes. En plus de celles-ci, la Banque centrale européenne (BCE) ainsi que le Comité économique et social européen, le Comité des régions et la Banque européenne d'investissement sont les organes importants de l'Union.

Dans l'élaboration des actes législatifs, seuls le Parlement, le Conseil et la Commission sont parties prenantes.



LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE

Attention il y a une différence entre :

- **Conseil européen** = ensemble des chefs d'Etats et de gouvernements, se réunit 4 fois par an, définit les orientations politiques de l'UE et évalue les progrès réalisés. Ces réunions = les Sommets européens.
- **Conseil de l'Europe** = organisation intergouvernementale visant principalement à protéger les droits de l'homme. Elle a créé la Cour européenne des droits de l'homme. Ce n'est pas une institution de l'Union européenne. Ses membres n'en font pas tous partie.
- **Conseil de l'Union européenne** = l'ensemble des ministres des Etats membres concernés par le sujet traité. Il se réunit plus régulièrement.

Dans la suite de ce point, nous parlerons uniquement du Conseil de l'Union européenne.

Mode de constitution

Le Conseil de l'UE se compose des ministres concernés par le domaine traité. Il existe 9 configurations de Conseil possibles :

- Affaires générales et relations extérieures;
- Affaires économiques et financières («ECOFIN»);
- Justice et affaires intérieures;
- Emploi, politique sociale, santé et consommateurs;
- Compétitivité (marché intérieur, industrie et recherche);
- Transports, télécommunications et énergie;
- Agriculture et pêche;
- Environnement;
- Éducation, jeunesse et culture.

Une présidence tournante est organisée. Tous les 6 mois, un autre pays la prend en charge et établit l'ordre du jour du Conseil.

Le ministre concerné par le point traité est donc durant 6 mois « président du Conseil de l'UE ». 9 présidents officient donc en même temps au Conseil de l'UE et le chef d'Etat ou de gouvernement de ce pays est aussi le président du Conseil européen. Pour le premier semestre 2005, la présidence est assumée par le Luxembourg. Ensuite, ce sera le Royaume-Uni.

Rôles

Rappel : pour chacun de ces rôles, le Conseil de l'UE est composé par les ministres concernés par ces matières.

Pouvoir législatif par la procédure de codécision,

Coordination par le Conseil Affaires économiques et financières (ECO-FIN) des politiques économiques des Etats membres (composé de tous les s ministres de l'économie et des finances),

Conclusion d'accords internationaux avec des pays tiers ou organisations internationales,

Approbation du budget de l'UE (avec le Parlement),

Collaboration intergouvernementale en politique étrangère, sécurité, défense et établissement de structures européennes et permanentes dans ces matières,

Coopération européennes sur les domaines « Justice et Affaires Intérieures » : drogue, fraude internationale, trafic d'êtres humains...

LE PARLEMENT

Mode de constitution

Le parlement européen est élu par suffrage direct au sein des Etats membres. Y siègent des groupes politiques européens et non des groupes nationaux.

Comment :

1. Nous nous rendons aux urnes tous les cinq ans. Pour choisir nos députés européens
2. En fonction des votes, une majorité et une opposition se constituent. Pour l'instant, la majorité est détenue par le PPE-DE (le Parti Populaire Européen : les démocrates-chrétiens, et Démocrates Européens) avec 268 sièges sur 732. Le PSE (Parti des Socialistes Européens) dispose, quant à lui, de 202 sièges. C'est Josep Borrell Fontelles qui a été élu président de cette institution lors de élections de 2004.

Rôles

Avec le Conseil, le Parlement est le pouvoir législatif et l'autorité budgétaire de l'Union. Il exerce également une surveillance démocratique sur les institutions.

Le pouvoir législatif

- Par la procédure de codécision
- Par son droit de regard sur le programme annuel de la Commission : il peut inviter la Commission à traiter tel ou tel sujet ; une influence en amont de la législation.

Le pouvoir budgétaire

- Il établit le budget de l'UE avec le Conseil. Ce budget n'entre en vigueur qu'après avoir été signé par le président du parlement.
- Il approuve ou désapprouve la gestion de ce budget par la Commission, chaque année.

Le pouvoir de contrôle démocratique

- Au moment de la constitution d'une nouvelle Commission, il réalise des entretiens avec les commissaires potentiels et donne son approbation pour l'ensemble de la Commission.
- Il peut aussi voter une « motion de censure » et demander la démission collective de la Commission.
- Par des questions (écrites ou orales) au Conseil, à la Commission ou à leur président.
- Il examine les pétitions citoyennes
- Il crée des commissions temporaires d'enquête.
- A chaque sommet européen, le président du Parlement s'exprime et donne le point de vue de son institution ainsi que ses préoccupations.

LA COMMISSION*José Manuel Barroso*

Commission =
l'ensemble des Commissaires
(ce que l'on nomme également le collège),
l'administration et son personnel.

Ici, ce que nous nommerons Commission est le Collège.

Mode de constitution

La Commission est renouvelée tous les 5 ans dans les 6 mois qui suivent les élections du Parlement.

Comment :

1. Les gouvernements des États membres désignent le Président de la Commission qui est ensuite approuvé par le Parlement européen.
2. Le candidat président choisit les autres membres de la Commission en accord avec les gouvernements des États membres. Un commissaire par pays, soit 25 pour l'instant.
3. Le Parlement procède alors à des entretiens individuels et à un vote pour l'ensemble de la Commission. En cas d'approbation la nouvelle Commission peut entrer officiellement en fonction.

Le mandat de la Commission actuelle a commencé le 22 novembre 2004 et son président est José Manuel BARROSO.

Rôles*Droit d'initiative*

- Elle est seule responsable de l'élaboration des propositions de nouveaux actes législatifs européens : il n'y a qu'elle qui a le pouvoir de proposer des nouvelles « lois ». C'est le pouvoir législatif. Dans l'élaboration, elle consulte les experts des différents comités et groupes de travail

afin de s'assurer que tous les détails techniques soient réglés au mieux. Ensuite, elle les soumet au Parlement et au Conseil.

Attention au Principe de subsidiarité : Principe qui consiste à prendre les décisions au plus bas niveau possible. La Commission ne peut proposer un texte européen que si elle juge qu'un problème ne peut pas être résolu plus efficacement par une action nationale, régionale ou locale.

Pouvoir exécutif

- elle supervise donc l'application des politiques au sein des États. Par exemple : politique de concurrence, « elle s'assure que les États membres n'accordent pas à leurs industries des subventions de nature à fausser le jeu de la concurrence ».
- Sous le regard de la Cour des comptes, la Commission veille à la bonne gestion du budget de l'UE. C'est le parlement qui lui confie ce rôle.

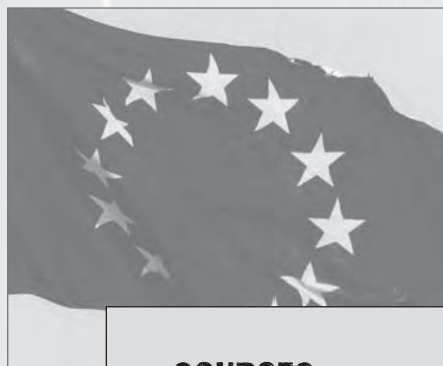
Pouvoir judiciaire

- avec la Cour de Justice, elle vérifie la bonne application des actes législatifs européens. En cas de non respect, toute une procédure initiée par la Commission est prévue.

Représentation de l'UE sur la scène internationale

- En tant que porte-parole de l'Union européenne sur la scène internationale, vis-à-vis des pays « hors Union » et des organisations mondiales (OMC, OMS,...). Cela permet aux États membres de l'UE de s'exprimer d'une seule voix.
- Elle négocie aussi des accords internationaux au nom de l'UE.

Liens et Sources



LIENS

Les sites proposés ici présentent différents points de vue sur la Constitution. Le site « europa », fournit des informations descriptives sur le fonctionnement de l'Union, les institutions, etc. Bien entendu, aucun site n'est neutre, l'orientation pro ou anti se lit avec plus ou moins de clarté.

<http://www.europa.eu.int/>
<http://european-convention.eu.int/>
<http://www.urfig.org/francais.htm/>
<http://www.nonalaconstitutioneuropeenne.be/>

SOURCES

Sites

<http://www.europa.eu.int/>
<http://www.ps.be/>
<http://www.urfig.org/francais.htm/>
<http://www.monde-diplomatique.fr/>

Presse et revues

- Le Soir
- La libre Belgique
- Les amis du Monde diplomatique
- Attac Wallonie-Bruxelles
- Démocratie
- La revue nouvelle
- Parole à l'exil. Faits et signaux



Une Constitution
pour l'Europe



Conseil de la Jeunesse
Catholique
Rue de la Charité 43
1210 Bruxelles

Dossier réalisé par
Emilie Many
emany@cjc.be