Le projet de traité constitutionnel européen : vertus, vices et dilemmes

Xavier Jeunechamps

Le 29 octobre 2004, les chefs d'Etat ou de gouvernement des pays membres de l'Union européenne, réunis à Rome sur la colline du Capitole, ont signé le *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*. Pour entrer en vigueur, celui-ci devra être ratifié par les 25 Etats membres au plus tard le 1er novembre 2006.

Le débat entre les partisans du « oui » et du « non » à ce traité constitutionnel fait rage dans la plupart des pays de l'Union. C'est là chose très heureuse : la majorité des lois votées par les Parlements nationaux ne sont en effet que des transpositions dans les droits locaux de directives adoptées au niveau européen. Le débat permet donc de mesurer la portée du Traité, de réfléchir à la finalité politique de l'Union et de « réincorporer la dimension européenne dans l'environnement immédiat de chacun[1] ».

Le Traité est divisé en 3 parties : la définition, les objectifs, les compétences, le cadre institutionnel et les finances de l'Union européenne ; la Charte des droits fondamentaux de l'Union ; les politiques et le fonctionnement de l'Union.

1. Le terme « constitution »

Une constitution au sens juridique du terme est un ensemble de règles qui matérialisent la création d'un Etat. Or, il n'existe pas (encore) d'Etat européen. Une constitution au sens strict aurait en outre relevé d'une assemblée constituante élue démocratiquement à cet effet. Cela n'a été qu'indirectement le cas pour le Traité constitutionnel : la Convention présidée par Valéry Giscard d'Estaing avait certes pour mission de rédiger une constitution mais ses membres, s'ils étaient pour la plupart élus, ne l'étaient pas à cette fin. Néanmoins, on peut accepter que, considérant le statut unique de l'Union européenne, son texte fondateur soit lui aussi un peu particulier.

Le Traité comprend 448 articles[2], auxquelles s'ajoutent plusieurs centaines de pages de Déclarations, Protocoles et annexes[3]. On est donc loin d'un texte simple et court. On constate toutefois une simplification drastique de la structure du Traité constitutionnel par rapport aux traités précédents. A cet égard, il faut souligner que le traité constitutionnel se substituera à l'ensemble des traités antérieurs en droit communautaire. Ceci aura l'immense mérite de rendre ce dernier infiniment plus lisible ; c'est aussi un premier indice — nous en verrons d'autres — que le traité outrepasse la portée d'une « constitution ».

2. Aspects institutionnels et politiques

Adoption et amendements du traité constitutionnel

Le Traité n'entrera en vigueur qu' « après avoir été ratifié par tous les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ». (art. IV-7).

Cas unique au monde, la Constitution ne pourra ensuite être *modifiée* qu'à l'unanimité (art. IV-443 à IV-445).

Cette disposition présente l'avantage potentiel d'apporter un surcroît de stabilité à l'Union. En revanche, le compromis étant infiniment plus difficile à atteindre à vingt-cinq membres (dont dix nouveaux qui découvrent la politique du compromis) qu'à six, beaucoup d'observateurs estiment que « [cette] règle de l'unanimité fige la Constitution européenne dans son état actuel. Elle bloque

[1] CASSEN, voir articlographie.

[2] A titre de comparaison, les Constitutions belge, française et américaine comptent respectivement 198, 89 et 27 articles.

[3] Ceux-ci font « partie intégrante » du Traité constitutionnel (art. IV-442).

toute espérance d'approfondissement avant de nombreuses années[4] ». Valéry Giscard d'Estaing lui-même estime la Constitution « bétonnée » pour quarante ou cinquante ans. Il conviendrait donc d'accorder au Traité des procédures de révision moins contraignantes.

Définition de l'Union

L'article I-2 stipule que « [l]'Union est ouverte à tous les Etats européens qui respectent ses valeurs et qui s'engagent à les promouvoir en commun ». Cependant, le texte ne donne aucune définition de ce qu'est un état européen. C'est une porte ouverte à la poursuite d'élargissements indéfinis plutôt qu'à l'approfondissement.

Institutions et procédures de décision

L'élargissement de 6 à 25 membres a entraîné une inadéquation croissante des processus de prise de décision, restés inchangés depuis le Traité de Rome de 1957. Le Traité constitutionnel apporte plusieurs innovations à cet égard :

- la présidence tournante semestrielle de l'Union est remplacée par un président du Conseil européen (formé par les 25 Chefs d'état ou de gouvernement), élu par ses pairs pour deux ans et demi (mandat renouvelable une fois) (art. I-22) ;
- un ministre des affaires étrangères (également vice-président de la Commission) est nommé par le Conseil européen (art. I-28) ;

Ces deux figures ne manqueront pas de renforcer la visibilité internationale de l'Union. Le ministre des affaires étrangères coordonnera les diplomaties des pays membres ; il s'agit d'un pas important vers une diplomatie commune. Le ministre des affaires étrangères restera toutefois impuissant en l'absence de consensus au sein de l'Union sur les politiques étrangères[5].

- le nombre de commissaires ne devra plus excéder les deux tiers des Etats membres (soit 16 commissaires à ce jour, dont le président qui est élu par le Parlement sur proposition du Conseil). Cette mesure devrait éviter la dilution des responsabilités et ainsi renforcer l'efficacité et la cohérence de la prise de décision. Un bémol important : le Parlement ne peut démettre individuellement un Commissaire ; il ne peut désavouer que l'ensemble de la Commission (art. III-340) ;
- la procédure de prise de décision à la majorité qualifiée (plutôt qu'à l'unanimité) sera étendue à de nouveaux domaines[6]. On ne peut toutefois que déplorer que <u>l'unanimité soit maintenue dans des secteurs cruciaux tels la fiscalité, les législations sociales, la politique étrangère, la défense et la coopération policière</u>. Le risque de blocage de toute avancée/harmonisation dans ces domaines est donc réel ;
- pour atteindre la majorité qualifiée au Conseil des ministres, une directive devra recueillir les voix de 55% des Etats, représentant 65% de la population de l'Union (art. I-44). Ce système de double majorité remplacera à partir de novembre 2009 la pondération (obscure) du traité de Nice.

Le Parlement

Le Traité étend substantiellement le champ de la procédure de codécision — qui implique qu'un acte législatif soit adopté conjointement par le Parlement et le Conseil des ministres (art. I-34 et III-396). C'est incontestablement un progrès, compte tenu que le Parlement est la seule institution européenne élue directement par les citoyens.

[4] JENNAR, voir articlographie.

[5] Au vu des déchirements auxquels l'Union a été sujette depuis 2003 au sujet de la guerre préventive — négation même de la Charte des Nations Unies — et des opinions atlantistes divergentes des Etats membres, on devine la difficulté de l'enjeu.

[6] Dont la justice, l'immigration, le droit d'asile, les transports… Les décisions à la majorité qualifiée sont prises en application de la Constitution.

Il n'en reste pas moins que le Parlement européen est toujours dépourvu des droits qui sont à l'origine de l'idée même de parlement ! D'abord, il est toujours privé du droit d'initiative législative : la Commission et le Conseil en conservent le monopole ; les députés ne peuvent déposer des propositions de directives. Et si les députés peuvent *amender* les propositions de la Commission, ils ne peuvent le faire qu'avec l'accord du Conseil. Ensuite, le Parlement ne détermine pas les recettes (il ne peut lever l'impôt) et il n'approuve pas le budget de l'Union (celui-ci est toujours préparé par la Commission et adopté par le Conseil).

Le droit d'initiative citoyenne

L'article I-47 du Traité constitutionnel prévoit que « des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, peuvent prendre l'initiative d'*inviter* la Commission […] à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique est nécessaire *aux fins d'application de la Constitution* ». Cette disposition contribuera assurément et fort heureusement à l'émergence d'un véritable espace public européen. En revanche, d'une part, il n'est nullement question d'une possibilité de *modifier* la Constitution. D'autre part, rien n'oblige la Commission à prendre en compte ces initiatives citoyennes.

Les coopérations renforcées (art. 416 à 423)

Elles permettront de contourner la règle de l'unanimité et autoriseront les Etats qui le souhaitent à progresser dans les voies de politiques communes. Elles sont toutefois strictement encadrées.

Sur le contenu d'abord : elles « ne peuvent porter atteinte ni au marché intérieur, ni à la cohésion économique, sociale et territoriale » (art. III-416). En d'autres termes, des avancées dans les domaines sociaux ou environnementaux ne sont pas possibles sans unanimité. Les coopérations renforcées ne sont pas non plus applicables dans les domaines de la défense ou ayant des implications militaires (art. IV-444).

Sur la procédure d'autorisation ensuite : il faut un seuil d'un tiers d'Etats participants (soit 9 Etats à ce jour) et une « décision du Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen » (art. III-419). En sus, « la décision européenne n'est pas adoptée » si un seul parlement national marque son opposition dans les six mois suivant la notification (art. IV-444).

Dans ces conditions, il y a fort à parier que les coopérations renforcées seront rarissimes.

La défense

L'article I-41 explique que « [l]a politique de sécurité et de défense commune fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune [et …] conduira à une défense commune dès que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi ». Une meilleure mutualisation des moyens de défense européens serait sans nul doute une bonne voie vers une plus grande efficacité et une véritable politique étrangère — le monde a besoin d'une Europe qui puisse peser.

Cependant, le même article affirme aussi que « [l]a politique de l'Union […] respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains Etats membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre l'OTAN et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre. […] [E]n cas d'agression armée contre un Etat membre sur son territoire, […] l'OTAN […] reste, pour les Etats qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre ».

Au mieux, cet article — quelque peu paradoxal — consolide le lien transatlantique (cher aux milieux financiers et d'affaires). Au pire, il subordonne toute initiative de défense commune à l'OTAN et donc aux Etats-Unis, alors que la politique américaine n'a jamais été aussi contestée.

3. Aspects économiques et sociaux

Politiques économiques

L'article I-3, qui détaille les objectifs de l'Union, stipule notamment que « [l]'Union

- a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples ;
- offre à ces citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, et un marché où la *concurrence est libre et non faussée* ;
- œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée […], une *économie sociale de marché hautement compétitive*, qui tend au plein emploi et au progrès social, et à un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement […]
- contribue, dans ses relations avec le reste du monde, à la paix, à la sécurité, au développement durable, 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 […] ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international ».

Cet article appelle plusieurs commentaires.

Tout d'abord, on ne peut que s'interroger sur la nécessité d'inscrire les notions de « concurrence libre et non faussée » et de « compétition », soit des références idéologiques extrêmement marquées, dans une Constitution — et au beau milieu d'objectifs généreux et généraux.

On note ensuite le paradoxe : comment le développement durable peut-il être compatible avec la croissance économique (illimitée), alors qu'il apparaît si clairement aujourd'hui que le mode de développement occidental, basé précisément sur la croissance économique, constitue une prédation sans précédent (et peut-être irréversible) pour la planète ? Certains objectifs que l'Union s'assigne à travers la Constitution pourraient donc se révéler antagonistes dans leur mise en œuvre.

La notion de compétitivité — à travers laquelle l'Autre est vu comme un concurrent avant d'être un partenaire potentiel — est donc érigée en norme constitutionnelle. Il s'agit pour le moins d'un modèle humain contestable. Plus concrètement, ceci « amène à considérer comme 'normales' les délocalisations d'entreprise sans que soient prises en compte les conditions sociales [et environnementales] de production dans les pays extérieurs[7] ».

L'économique reste ainsi le fondement de la construction européenne. Ceci n'a rien de neuf : depuis l'origine, l'un des buts principaux de l'Union est de créer un espace sans frontières dans lequel les Hommes, les biens, les services et les capitaux circulent librement.

Mais le traité va plus loin : l'article III-156 « interdit » les restrictions aux mouvements de capitaux entre les Vingt-Cinq. Et l'article III-314 affirme que : « l'Union contribue, dans l'intérêt commun, au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et aux investissements étrangers directs ainsi qu'à la réduction des barrières douanières *et autres* ». D'une part, le Traité ne dit rien sur la primauté à accorder aux objectifs sociaux, environnementaux et de développement durable de l'article I-3 par rapport à l'objectif de suppression des barrières commerciales. D'autre part, les « autres » barrières ne seraient-elles pas, justement, les législations sociales et environnementales, les droits humains fondamentaux qui, d'un point de vue *strictement* libéral, sont considérées comme des restrictions à l'investissement ?

La dérégulation économique n'est donc plus considérée comme une option économique parmi d'autres mais comme un objectif de statut, à mettre sur le même pied que la recherche de la paix ou la promotion du progrès scientifique et technique.

[7] BRABANT et ROGEAU, voir articlographie.

C'est là le principal problème du projet de Constitution européenne : des choix idéologiques sont constitutionnalisés qui, d'une part, vu la règle de l'unanimité, ne pourront que très difficilement être remis en cause par le débat politique et qui, d'autre part, n'ont pas leur place dans un texte « au dessus de la mêlée » puisque à vocation constitutionnelle. Le texte mélange principes fondamentaux et modalités d'application. « Une constitution fixe normalement un cadre institutionnel permettant le choix entre des politiques différentes, voire contradictoires. Dans le cas présent, les contenus sont symboliquement 'constitutionnalisés' au même titre que les contenants.[8] »

Les services publics

Le Traité constitutionnel ne reconnaît pas les services publics. Il ne parle que de « services d'intérêt économique général – SIEG » (art. II-96, III-122, III-166).

Le Traité ne définit pas le SIEG. Des partisans du 'oui' affirment qu'il s'agit d'un synonyme de « service public » et l'article II-96 le définit comme un « instrument de cohésion sociale ». Cependant, cet article renvoie à l'article III-166 qui réaffirme le primat de la concurrence. En outre, le Livre Blanc de la Commission (2004) explique qu'un SIEG ne peut exister que si le marché ne fournit pas le service et que le SIEG est « soumis […] aux règles de concurrence » (cf. aussi art. III-166).

On est donc en droit de craindre pour l'avenir des services publics, d'autant plus lorsqu'on connaît la propension de la Commission à les démanteler tant au sein de l'Union que lors des négociations à l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

La Charte des droits fondamentaux

Le Traité intègre la Charte des droits fondamentaux de l'Union, qui constitue la partie II du traité. Cette charte consacre le respect de la dignité humaine, des libertés, de l'égalité, de la solidarité, de la démocratie et de la justice. C'est un progrès important.

La Charte ne s'applique toutefois que « dans le respect des limites des compétences de l'Union telles qu'elles lui sont conférées dans d'autres parties de la constitution » et « ne modifie pas les compétences et tâches définies dans les autres parties de la Constitution » (art. II-111). On peut donc craindre que l'Union ne garantisse les droits fondamentaux que dans la mesure où ils n'entravent pas la « concurrence libre et non faussée » (art. I-3) et la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux (art. I-4).

On peut également déplorer que certains droits acquis de longue date dans plusieurs pays européens (travail, salaire minimum, pension, chômage, logement décent…) ne soient pas repris dans la charte[9]. Quant à la sécurité sociale et aux soins de santé, le Traité se borne à les reconnaître et à les respecter « selon les règles établies par le droit de l'Union et les législations et pratiques nationales » (art. II-94). Le Traité ne dit pas vouloir les renforcer ou les créer au niveau communautaire. « On ne peut que s'inquiéter d'une telle frilosité quand on sait combien la tendance lourde de l'Union est à la réduction du rôle de l'Etat et au démantèlement des systèmes de protection sociale plutôt qu'à leur renforcement.[10] »

4. Conclusions

La construction européenne est une entreprise d'une portée inédite, une formidable aventure de réconciliation des hommes et des peuples. L'adoption du Traité constitutionnel serait un geste politiquement et symboliquement fort. Le Traité définit des valeurs communes, clarifie les objectifs de l'Union, éclaircit la répartition des compétences entre le Conseil, la Commission et le Parlement,

[8] CASSEN, voir articlographie.

[9] L'Union n'adhère pas à la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, qui reconnaît ces droits sociaux collectifs. Elle adhère par contre à la Convention européenne des Droits de l'Homme, qui ne les reconnaît pas…

[10] WESPHAEL, voir articlographie.

accroît le pouvoir du Parlement, accorde le droit de pétition aux citoyens, rend plus lisible le droit européen.

Le cadre étatique d'action publique étant dépassé à bien des égards (économiques et environnementaux notamment), il est crucial de retrouver une dimension de territoire où les politiques publiques puissent retrouver leur efficacité. Le Traité constitutionnel permettra de mener efficacement des politiques à l'échelle de l'Union.

Avec le Traité, cependant, « [les] promoteurs d'une Europe intégrée, dotée d'un véritable pouvoir politique et économique ne font plus le poids face aux partisans d'un simple marché unique pris dans la dynamique de l'élargissement — cette fuite en avant destinée précisément à enterrer le projet fédéraliste[11] ».

Il n'en reste pas moins que le compromis, même minimal sur les points sociaux et environnementaux, que constitue le Traité a été difficile à atteindre (cf. les travaux de la Convention). Il n'est pas sûr qu'il puisse être facilement renégocié. Il n'est encore moins sûr que, dans une Europe où la plupart des gouvernements sont de centre-droit, une renégociation du traité aboutirait à un texte plus social et plus soucieux de l'environnement. Au demeurant, lorsque, dans les années 1990, douze gouvernements sur quinze et la Commission étaient de centre-gauche, l'Europe sociale tant promise n'a pas été réalisée. On peut le déplorer ou non : le (libéralisme) économique a toujours été le fondement de la construction européenne, une ligne de conduite qu'aucun dirigeant européen n'a (voulu) infléchi(r). La philosophie ultralibérale, inspirée du modèle anglo-saxon, du texte constitutionnel reflète donc une tendance lourde.

Il est pourtant urgentissime que l'Union européenne assume le leadership dans la lutte contre les dérèglements écologiques qui menacent la paix et la survie de l'humanité et agisse concrètement pour la mise en place d'une économie qui place l'humain au centre de ses préoccupations. Ces objectifs-là, le Traité constitutionnel dans son état actuel ne permet sans doute pas de les réaliser.

On peut trouver le texte du Traité constitutionnel sur http://europa.eu.int/constitution/

Petite articlographie :

BRABANT, François et ROGEAU, Olivier : Constitution : l'heure des questions, in *Le Vif/L'Express*, 18 février 2005.

CASSEN, Bernard, Une constitution pour sanctuariser la loi du marché, in *Le Monde Diplomatique*, Avril 2004.

JENNAR, Raoul Marc, *Réponse aux éléphants qui trompent énormément*, 2005.

WESPHAEL, Bernard, *La Constitution européenne*, Liège, 8 décembre 2004.

[11] BRABANT ET ROGEAU, voir articlographie.