



Le projet de traité constitutionnel européen

Fiche n° 8 - 1^{er} décembre 2004

La signature du Projet de Traité Constitutionnel (Ptc) a eu lieu le 29 octobre 2004 à Rome. Le texte signé par les gouvernements avait été préparé par la Convention, un organe de travail composé en majorité de députés européens et nationaux avec des représentants des gouvernements ; mais les gouvernements ont amendé le projet soumis par la Convention.

Pour entrer en vigueur, le Ptc doit être ratifié par les vingt-cinq pays signataires au cours de l'année 2005. Plusieurs pays ont décidé de soumettre cette ratification à une consultation sous forme de référendum (Royaume-Uni, France, Belgique, Danemark, Autriche, Espagne, Pologne).

En France, la date et la question ne sont pas encore fixées par Jacques Chirac. Le Conseil constitutionnel a estimé que la Constitution française doit être modifiée pour se conformer à certaines dispositions du traité futur, comme les nouvelles compétences nécessaires au Parlement national, les pouvoirs nouveaux de l'Union en matière de justice civile et d'immigration et d'asile, de politique étrangère et de sécurité commune ; cela est prévu début 2005, en Congrès de l'Assemblée et du Sénat.

Que se passerait-il si un pays ne ratifiait pas ?

Un refus de ratification par un « grand » pays ou par plusieurs pays rendrait, en principe, le Ptc non valide. En tout état de cause, les trai-

tés antérieurs demeurent valides jusqu'en 2006.

Comment se présente ce projet ?

Le Ptc remplacerait par un texte unique l'ensemble des traités existants, mais apporte quelques éléments nouveaux, au-delà de la consolidation des traités actuellement en vigueur. Il donnerait à l'Union (qui regroupe la Communauté européenne et l'Union européenne) la personnalité juridique internationale.

Le Projet de Traité Constitutionnel est structuré en quatre parties :

- 1) les dispositions définissant l'Union, ses objectifs, ses compétences, ses procédures de décision et les institutions qui la composent ;
- 2) la Charte des droits fondamentaux proclamée en décembre 2000 ;
- 3) les politiques et actions de l'Union, reprenant sans changement majeur les dispositions antérieures ;
- 4) les « clauses finales » et les procédures de révision du Traité Constitutionnel.

Les contenus de ces parties et quelques points importants du projet et de ses enjeux, en particulier pour le mouvement syndical, sont examinés ci-après, et parfois commentés pour en préciser la portée. Mais si cette présentation tend au

maximum d'objectivité, elle n'ignore pas toutefois le vécu et l'expérience des syndicats sur le demi-siècle communautaire écoulé.

Constitution ou Traité ?

Malgré son nom, le Ptc reste un traité international entre Etats nationaux souverains, mais qui délègue une partie de leur souveraineté à l'Union, essentiellement dans les compétences qui lui sont attribuées soit par le traité, soit par décision unanime des Etats - membres. Les auteurs du Traité ont voulu cependant lui donner une portée symbolique, avec l'appellation « constitutionnel ».

1. Les valeurs et objectifs proposés pour la nouvelle Union européenne

Elle deviendrait une Union de tous les Etats et citoyens d'Europe qui partagent et promeuvent ses valeurs : « *état de droit, respect de la dignité humaine et des droits de l'homme, liberté, démocratie, égalité dans une société caractérisée par le pluralisme, la non discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité* ».

Les principaux objectifs affirmés pour l'Union sont de « *promouvoir la paix, ses valeurs, le bien être de ses peuples, un développement durable, le progrès scientifique et technique, la solidarité entre les états membres et la cohésion économique et sociale des territoires* ».

Quatre « **libertés fondamentales** » sont édictées : libre circulation des personnes, des marchandises, des

services et des capitaux dans un marché unique où la concurrence est libre et n'est pas faussée : libertés libérales, donc. Le système économique du marché unique est qualifié « d'économie sociale de marché », sans que ce concept ne soit défini précisément. Dans le domaine social, il s'agit d'avoir des règles de bases afin d'éviter une concurrence excessive mais sans trop cependant la réduire.

Pour atteindre ces objectifs, l'Union utilise les compétences qui lui sont expressément attribuées par le Traité. Elle doit également respecter l'identité nationale et l'égalité des états membres.

Les modifications des compétences et des institutions

On observe la confirmation du transfert déjà prévu par le traité d'Amsterdam de compétences à l'Union en matière judiciaire et de contrôle des frontières, politiques d'asile et d'immigration. La création d'un parquet européen se voit limitée aux fraudes contre les intérêts financiers de l'Union ; il n'y aura donc pas de tribunal pénal européen à compétences larges.

Des compétences accrues par contre sont prévues en matière de **politique extérieure et de sécurité commune** (Pesc), avec la création d'un « ministre des Affaires étrangères », de droit vice-président de la Commission, mais les Etats conservent un droit de regard encore étroit sur la Pesc.

Les domaines sociaux et fiscaux continuent de relever pour l'essentiel du domaine réservé des gouvernements nationaux et de l'unanimité, comme précédemment. La concurrence continuera donc de jouer dans ces matières ; elle tend toujours au « moins d'état » et de « contraintes », à l'avantage des entreprises privées.

Le Conseil européen (chefs d'Etat et de gouvernements), jusqu'ici informel, devient une institution ins-

critée dans le traité, et le président de ce Conseil sera élu pour deux ans et demi au lieu de six mois ; le Conseil européen est un organe politique d'orientation pour les pays membres.

Le Conseil des ministres reste un organe de décision, mais la procédure de **codécision** avec le **Parlement** est étendue à d'autres domaines que celui du marché intérieur ; elle devient la procédure normale, ce qui permet des débats et votes parlementaires sur la plupart des actes législatifs.

La rotation semestrielle des présidences du **Conseil des ministres** reste, mais le système de la « troïka » (groupe des présidents, passé, actuel et futur du Conseil des ministres) s'institutionnalise pour donner une plus grande continuité aux travaux.

En ce qui concerne les **décisions** du Conseil européen et des Conseils des ministres, la plupart des questions pourront être réglées à **la majorité qualifiée**, qui devient une double majorité (de pays et de populations - quinze pays au moins, représentant 55 % des membres et 65 % de la population ; la minorité de blocage ne peut être inférieure à quatre pays ; lorsque les propositions n'émanent pas de la Commission ou du Conseil, une **majorité « super qualifiée »** est requise : 65 % des pays, 72 % de la population).

Les principes de **proportionnalité et de subsidiarité** se trouvent pour leur part confirmés et même renforcés en plusieurs endroits du texte. Cela veut dire que l'Union doit limiter la loi au but recherché, et ne pas empiéter sur les compétences des Etats. En particulier, les parlements nationaux devraient être désormais associés davantage en amont des propositions de lois, et seront chargés de veiller au respect de la subsidiarité.

Les compétences de la Banque Centrale Européenne restent inchangées, elle est maîtresse de la

monnaie et des taux d'intérêts et ses choix économiques et de politique monétaire ne sont pas soumis à un contrôle démocratique.

L'Eurogroupe (les ministres des Finances de la zone Euro) a déjà nommé sa présidence pour deux ans, en avance sur le Traité Constitutionnel, mais cela n'annonce sur le fond aucun pilotage économique de la monnaie, ni la prise en considération des objectifs de l'emploi dans la politique monétaire.

Les politiques de l'emploi restent du domaine de la « méthode ouverte de coordination », c'est-à-dire de recommandations, mais aussi de pressions de la Commission et de la Banque centrale pour baisser le coût du travail, supposé trop élevé et faisant obstacle à l'emploi... Les critères de la monnaie unique restent prégnants sur les budgets et initiatives nationales en matière d'emploi et de protection sociale.

Ces changements institutionnels sont censés répondre à la nécessité d'un fonctionnement à vingt-cinq pays, tout en conservant les pouvoirs de la **Commission**. Notons que dans la période transitoire, avec un(e) commissaire par pays, la gouvernance sera affectée : en effet, par exemple, *les questions du marché intérieur relèveront de six commissaires différents !* Après 2012, le nombre des commissaires sera réduit à 2/3 des pays membres, avec un roulement à la fin du mandat (chaque pays aura un commissaire de sa nationalité pour dix ans, par période de quinze ans). Cela affaiblit l'influence éventuelle des Etats sur la Commission.

La **Commission** cumule en effet un nombre important de pouvoirs. Elle seule a le pouvoir de faire des propositions législatives : elle peut représenter à nouveau un projet rejeté par la majorité du Parlement (comme pour la libéralisation des services portuaires rejetée en 2003), ou se refuser à légiférer (comme l'ancienne Commission l'a fait en matière de services d'intérêt général).

Elle dispose de moyens financiers et humains importants pour conduire les politiques agricoles, de commerce international, de transports, d'environnement, de protection des consommateurs, de libéralisation du marché intérieur, de contrôle des concentrations et aides d'Etat largement utilisé contre les services publics, de douanes et de justice, de contrôle des frontières, ...

Elle légifère aussi par des règlements dits d'application. Elle soumet à la Cour de Justice toute violation réelle ou supposée du droit communautaire, car elle est « gardienne des traités ». Elle exécute le budget communautaire. Dans les affaires les plus importantes, elle décide en matière de concurrence. Ses pouvoirs sont relativement exorbitants.

La Cour de Justice de l'Union européenne, composée de juges proposés par les gouvernements nationaux, conserve les pouvoirs de l'ancienne Cour de justice des Communautés européennes. Elle assure le « respect du droit ».

Au final, les équilibres antérieurs ne sont pas profondément modifiés, malgré les questions nouvelles relevant de la majorité, simple ou qualifiée, car le nouveau mode de calcul de la majorité rendra un peu plus difficile ce processus décisionnel.

L'extension des compétences des parlementaires européens, seuls élus directs, ouvre des voies d'intervention nouvelles. Il faut, cependant, en reconnaître une limite : le droit d'initiative et les procédures du Conseil restent en faveur des propositions faites par la Commission. Commission et gouvernements restent les acteurs principaux de l'Union élargie. Mais les équilibres intergouvernementaux évoluent au détriment des six pays fondateurs.

L'initiative citoyenne

Il faut noter la création d'une sorte d'initiative citoyenne, permettant de faire soumettre une proposition législative à la Commission si cette

proposition a été signée par un million de citoyens européens dans un « nombre significatif » de pays (ce nombre sera fixé par la loi). Mais que ferait la Commission saisie d'une telle initiative ? Quelles seraient ses obligations ? Le texte lui laisse, en l'état, pleine liberté d'appréciation. Il faudrait une procédure qui oblige la Commission à soumettre l'initiative sous forme de projet de loi au législateur (Conseil des ministres et Parlement). Les syndicats européens pourraient s'emparer d'une telle possibilité pour faire avancer leurs objectifs, et « tester » ce que vaut cette faculté d'initiative.

2. La Charte des droits fondamentaux

La seconde partie du Projet de Traité concerne les **droits fondamentaux** qui avaient été proclamés en décembre 2000 au Conseil de Nice, ainsi qu'une référence expresse imposée par le Conseil au **texte interprétatif** annexé qui renvoie, beaucoup, sur le modèle des conventions et chartes du Conseil de l'Europe, au droit et aux pratiques nationales et à des cas de restrictions de ces droits, dans l'intérêt national ou pour des raisons de situations d'exception.

C'est néanmoins un changement majeur par rapport aux traités antérieurs, qui renvoyaient sur les droits humains à la convention européenne de 1950, aux « traditions constitutionnelles » des états membres et aux principes généraux du droit établis par la Cour de Justice au fil du temps.

Ces droits sont incorporés au Traité alors, qu'en général, ils figurent dans des préambules constitutionnels. Le mouvement syndical européen au sein de la Cés ainsi que la Cgt au plan national avaient lutté, à l'occasion des Conventions, pour la reconnaissance et l'application effective des droits des travailleurs et des citoyens, et pour l'incorporation de ces droits dans le Traité.

La Cés a souligné et regretté que cette intégration se fasse avec des limites, et avec des oublis, s'agissant notamment des droits syndicaux communautaires : droit de grève européen, par exemple.

Néanmoins, ces droits qui, pour l'essentiel, existent déjà en Europe, soit dans les conventions, soit dans les Constitutions, les jurisprudences et les procédures nationales, s'imposent désormais au législateur européen et à la Commission dans ses domaines de compétence. Ils sont en principe contraignants et justiciables, quoique les modalités restent à définir par le juge pour les droits socio-économiques. Les droits fondamentaux ne pourraient être invoqués devant le juge communautaire que pour les actes de l'Union et leur application par les Etats.

Par exemple, le droit au logement ne participe pas d'une compétence de l'Union, et bien qu'il soit incorporé dans le Traité, il ne fera pas l'objet de politiques d'application concrète ; cela restreint en pratique la portée effective de tels droits.

La présence des droits fondamentaux, qui comprennent les droits civils et politiques, les droits sociaux et économiques ainsi que certains droits collectifs comme le droit à un environnement sain, expliqueraient l'appellation « Constitutionnel » du Traité.

3. Les politiques et actions communautaires

Cette partie concerne :

- le marché intérieur ;
- la politique économique et monétaire ;
- les politiques dans d'autres domaines (emploi, politique sociale, environnement, transport, énergie, recherche,...).

Elle concerne aussi l'industrie, la santé, la culture, l'éducation,...

En fait, les principales ont déjà été citées à propos des compétences de la Commission, et il s'agit plutôt du regroupement des dispositions des traités antérieurs. Cependant, des politiques ou actions nouvelles peuvent être décidées à l'unanimité des gouvernements.

Alors que la première partie du projet de Traité fait référence au plein emploi et au progrès social, à la lutte contre l'exclusion et les discriminations, à la promotion de la justice et de la protection sociale et que la seconde intègre la « charte des droits fondamentaux » dans le Traité, comme les organisations syndicales le demandaient, la troisième, en

contradiction de fait avec l'affirmation de ces valeurs, maintient le dogme de « non atteinte à la libre concurrence » comme la référence centrale de la construction européenne dans les politiques et actions de l'Union.

Il y a volonté de libéraliser l'ensemble des services. Seuls certains services ou missions publiques échapperaient aux règles de la concurrence. La politique du marché intérieur et des relations commerciales extérieures reste soumises aux orientations libérales.

Cependant, au titre de la « démocratie participative », l'Union devra

favoriser la négociation collective entre les organisations de salariés et patronales. Mais le patronat renâcle et la négociation stagne.

La partie III, avec 322 articles, est la plus développée et la plus précise du projet (60 articles pour la partie I, 12 dans la partie II). C'est dire l'importance qu'y ont attachée ses rédacteurs, même si son contenu a été peu discuté par la Convention.

Certains s'interrogent sur la place de cette partie III dans un texte que ses auteurs qualifient de « constitutionnel ».