

QUE RESTE-T-IL DE LA CONSTITUTION EUROPÉENNE?

Par Dusan Sidjanski, Genève

Le 23 juin 2007, les chefs d'Etat et de gouvernements de l'Union européenne ont adopté un accord sur la réforme de l'UE. Fondateur et professeur émérite du département de Sciences politiques de l'Université de Genève, Dusan Sidjanski analyse pour nous ce qu'il reste de la Constitution dans ce texte. Il nous livre donc ici son avis personnel.

Le Conseil européen a abouti à un accord sur les réformes constitutionnelles à l'aube du 23 juin 2007. La constellation de trois personnalités, Angela Merkel, Nicolas Sarkozy et José Manuel Barroso, a permis, au prix de sacrifices symboliques et d'élagages, de préserver l'essentiel. La Constitution a-t-elle accouché d'un mini-traité? En réalité, la Constitution européenne n'était pas un texte constitutionnel alors que le mini-traité n'en est pas moins un pas vers la fédération européenne.

Le Traité modificatif réforme «le Traité sur l'Union européenne» et le Traité CE désormais intitulé «Traité sur le fonctionnement de l'Union». Il sera rédigé par la Conférence intergouvernementale (CIG) avant la fin de 2007 et devra être ratifié avant les élections européennes de juin 2009. Afin d'éviter l'épée de Damoclès des référendums, la Constitution disparaît et avec elle la mention de nombreux symboles tels le drapeau et l'hymne européens qui, par ailleurs, font partie de la tradition. Il en va de même des principes de la primauté du droit communautaire sur le droit national et de la concurrence non faussée et libre pourtant consacrés par la jurisprudence de la Cour de Justice.

En revanche, l'Union reste dotée d'une *personnalité juridique* unique. La *structure* institutionnelle ainsi que la *répartition* des compétences sont inchangées. Certes, la Charte des droits fondamentaux ne fait plus partie du Traité simplifié mais l'Union acquiert la même valeur juridique que les Traités.¹ En outre, le mécanisme de contrôle de la subsidiarité a été renforcé ainsi que la participation des parlements nationaux.

La *double majorité qualifiée* est acquise et étendue à une cinquantaine de cas. Elle est formée d'au moins 55% des membres du Conseil comprenant 15 d'entre eux sur 25 réunissant 65% de la population de l'Union, et elle s'applique lorsque le Conseil statue sur proposition de la Commission et en codécision avec le Parlement européen. En revanche, lorsque la Commission ou le Haut Représentant ne formule pas



Après le marathon des négociations – la chancelière allemande, Angela Merkel, et le président de la Commission, José Manuel Barroso, présentent le traité réformateur (photo: communauté européenne)

de proposition exprimant l'intérêt commun, la majorité exigée est de 72% des membres réunissant 65% de la population. Encore faut-il que l'obstacle de l'unanimité soit éliminé.

Le *Parlement européen* demeure le grand gagnant: outre les fonctions législatives et budgétaires, il consolide ses pouvoirs de contrôle politique sur la Commission et sur son Président. Il exerce un pouvoir d'initiative à travers la Commission, il reçoit des pétitions, nomme le Médiateur européen et a la faculté de constituer des commissions d'enquête.

Le *Président du Conseil européen* élu à la majorité qualifiée dirige et anime les travaux du Conseil européen, en assure la préparation et la continuité en coopération avec le Président de la Commission et sur la base des travaux du Conseil des affaires générales. Il œuvre pour faciliter la cohésion et le consensus au sein du Conseil européen et représente l'Union dans les relations extérieures au niveau des Chefs d'Etat ou de gouvernement en matière de politique étrangère et de sécurité commune, sans préjudicier les compétences du Haut Représentant de l'Union, et j'ajouterais: «ni celles du Président de la Commission». Le Conseil européen aura comme à présent la pleine responsabilité des orientations et des straté-

¹ Le pays de la Magna Carta a choisi le «opting out».

gies générales. Tant en politique économique et monétaire qu'en relations extérieures et de la défense, les décisions de haute politique seraient à terme du ressort du Conseil européen agissant sur proposition de la Commission. C'est à cette condition que le Parlement européen pourra exercer son contrôle démocratique.

Le *Haut Représentant* assume la double fonction de vice-président de la Commission et de président du Conseil des Affaires étrangères. Il garde sa capacité de proposition seul ou avec la Commission. Au demeurant, une certaine ambiguïté plane sur sa double loyauté du fait qu'il est en partie soustrait à la responsabilité collégiale. Certes, il démissionne en sa qualité de membre du Collège mais il reste en fonction au Conseil. Néanmoins, il s'appuiera sur un *service diplomatique européen* associant la DG Relex. Ce schéma permettra l'émergence d'une diplomatie européenne épaulée par la Commission.

Le *Conseil* remplit avec la Commission un rôle clé dans la chaîne décisionnelle de la Communauté européenne. Tel Janus, il a deux visages, l'un du pouvoir législatif et l'autre du pouvoir gouvernemental. Il est soustrait au contrôle du Parlement européen en tant que législateur communautaire, ce qui est normal, mais aussi lorsqu'il prend des décisions gouvernementales, ce qui l'est moins. Montesquieu n'a pas encore fait un détour par Bruxelles!

Le *Traité modificatif* cherche à consolider et à élargir le rôle du *Président de la Commission* qui tire sa double légitimité de sa désignation par le Conseil européen se prononçant à la majorité qualifiée et de son élection par le Parlement

européen. Le Conseil européen tient compte des résultats des élections au Parlement européen puis désigne son candidat au PE, lequel, à son tour, élit le président de la Commission à la majorité des membres qui le composent. Cette innovation a pour effet de rendre plus tangible le lien entre le vote des citoyens et l'élection du président de la Commission.

Les autres membres sont imposés au président par les gouvernements respectifs. Ne serait-il pas plus sage de permettre au président élu de choisir les membres de la Commission? C'est l'idée du président Sarkozy. En s'appuyant sur la collégialité ainsi renforcée, le président définit les orientations dans le cadre desquelles la Commission exerce sa mission.

Karl W. Deutsch a mis en évidence le rôle du noyau fédérateur dans les unions. Aussi, sous le signe de la *flexibilité* et de la *différenciation*, des avancées ont-elles été accomplies, dont l'*euro* et *Schengen*. Dans le même esprit, la *coopération renforcée* permet à un groupe de pays d'avancer en cherchant à entraîner dans son sillage ceux qui n'avaient pas la volonté ou les moyens de s'engager dès le départ. C'est une voie prometteuse pour l'avenir.

La *composition de la Commission* telle que prévue pose de sérieux problèmes. Le système de «rotation égalitaire» garantit la participation successive et égalitaire de tous les membres. La question demeure de savoir si cette égalité des Etats dans la répartition des Commissaires ne risque pas d'affaiblir la Commission et, du même coup, la méthode communautaire.

Pour l'heure, le bilan ne peut être que provisoire sur la progression ou la régression. Ainsi, la définition des actes de l'Union est un retour à la case départ: à la «loi» et la «loi-cadre», on substitue les définitions classiques de règlement, directive et décision. En revanche, la distinction entre les actes législatifs, les actes délégués et les actes d'exécution est maintenue. De nombreuses dispositions seront simplement reprises, la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres; d'autres seront complétées, comme l'article sur l'énergie, par une référence à l'esprit de solidarité. De même, l'article sur l'environnement porte surtout sur la lutte contre des changements climatiques et sur le rôle de pionnier de l'Union.

Dans le secteur des *affaires judiciaires*, un nouveau mécanisme permettra à certains Etats d'aller de l'avant dans certains dossiers tout en permettant à d'autres de ne pas participer. La ratification à l'unanimité demeure un grand handicap. Cependant, dans la mesure où le mini-traité reprend les principales avancées figurant dans la Constitution et respecte la structure générale, l'espoir des Européens ne sera pas déçu. ■

Dusan Sidjanski – un fédéraliste influent



Fondateur du Département de science politique à l'Université de Genève, Dusan Sidjanski est Professeur émérite de la Faculté des sciences économiques et sociales et de l'Institut européen de l'Université de Genève. Il a publié de nombreux ouvrages sur le fédéralisme et l'intégration européenne et est aussi président du Centre européen de la Culture et conseiller spécial du président de la Commission européenne, José Manuel Barroso.

» www.eurofederalism.com

» www.ceculture.org

