

Les derniers amendements de la Convention

Après 26 sessions plénières, la Convention européenne a définitivement clôturé ses travaux le 10 juillet dernier. Les Conventionnels ont ainsi parachevé les dispositions de la troisième partie du projet de Constitution. Depuis la session des 11-13 juin, de nouveaux textes avaient été soumis à la Convention lors des ultimes sessions des 4 et 9-10 juillet. Nous retraçons dans cette édition les principaux changements introduits à ces occasions.

Li restait peu de temps aux Conventionnels pour amender les deux dernières parties du projet de Constitution. Les projets de texte présentés à la Convention avant le Conseil européen de Thessalonique ne contenaient que quelques modifications. Ce dernier avait laissé à la Convention le temps d'apporter à la troisième partie certaines modifications « techniques ». Le Président de la Convention avait laissé entendre que celles-ci porteraient essentiellement sur les dispositions sur la gouvernance économique.

De nouveaux changements sont intervenus en toute dernière ligne droite. Sur le plan symbolique, le projet de Constitution comprend un article introduit le 9 juillet sur les signes de l'Union (1). Celui-ci mentionne « *Le drapeau de l'Union représente un cercle de douze étoiles d'or sur fond bleu. L'hymne de l'Union est tiré de l'Ode à la Joie de la Neuvième Symphonie de Ludwig van Beethoven. La devise de l'Union est : Unie dans la diversité. La monnaie de l'Union est l'euro. Le 9 mai est célébré dans toute l'Union comme la journée de l'Europe* ». Ajouté dans la quatrième partie, ce texte devrait être inséré dans la première partie selon une note de bas de page indiquant la volonté de la Convention à ce sujet. La portée symbolique de cet article est incontestable, son insertion était combattue par le Royaume-Uni et a été dénoncée par les eurosceptiques qui y voient les apanages d'un super Etat européen.

Les dispositions sociales

Les dispositions de l'article III-104 (ex-article 137) maintenant la « passerelle » négociée à Nice en vue de l'application ultérieure de la procédure législative normale en vue de

l'application de la procédure législative normale aux trois points prévus, à savoir 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 et les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de l'Union. Destinée à un usage intérieur allemand, la seule modification intervenue concerne l'article III 168 sur les politiques d'immigration où il est précisé dans un nouveau paragraphe 5 que : « *Cet article n'affecte pas le droit des États membres de fixer les volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers en provenance de pays tiers sur leur territoire dans le but d'y rechercher un emploi salarié ou non salarié* ».

Les services d'intérêt généraux

La version définitive transforme l'article III 6 (ex-article 16) de manière à donner à l'Union la possibilité d'adopter une loi européenne définissant les principes et les conditions du fonctionnement des services d'intérêt économique généraux. Ceux-ci ne sont toutefois pas soustraits aux règles de la concurrence.

La non discrimination

Le projet de Constitution n'apportait pas de modification à l'article sur la non discrimination (article III-8, ex article 13) qui laissait prévaloir la situation actuelle, à savoir unanimité du Conseil et consultation du Parlement européen en vue de l'adoption des mesures nécessaires pour combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Pré-

vue au paragraphe du même article, le procédure législative ordinaire (ancienne codécision) est applicable en vue de l'adoption d'une loi ou d'une loi-cadre établissant des mesures d'encouragement contribuant à la réalisation des objectifs définis au paragraphe 1. Finalement, ce paragraphe a été modifié de façon à conférer un droit d'approbation au Parlement européen pour ce qui concerne l'établissement des mesures définies au paragraphe 1. Loin d'être marquée du sceau de la simplicité, la solution proposée in fine par la Convention consiste en une reformulation du second paragraphe : la loi ou la loi cadre « peut établir les principes de base » des mesures d'encouragement, elle peut aussi les « définir ».

La gouvernance économique

Les dispositions sur l'Eurogroupe ont elles aussi connu certaines modifications avant d'aboutir au texte final du 9 juillet. Un protocole reconnaît l'existence de l'Eurogroupe dont il est stipulé que les réunions ont pour objectif de discuter des questions liées à la monnaie unique. L'Eurogroupe aurait un Président pour une période de deux ans et demi selon la version finale (2). Un autre article (3) a été modifié de façon importante. Sa formulation initiale envisageait que les Etats membres de la zone euro « peuvent adopter » des « mesures additionnelles » pour renforcer la coordination des politiques économiques et la discipline budgétaire (orientations des politiques économiques et leur surveillance et les déficits excessifs) (4). Le projet de texte diffusé en préalable à la session du 4 juillet envisageait quant à lui l'adoption de « mesures complémentaires » (5). Enfin, l'article III 88 du texte final est plus clair : « des mesures concernant les Etats membres de la zone euro sont adoptées » en vue d'une part, du renforcement de la coordination de leur discipline budgétaire et la surveillance de celle-ci et, de l'autre, de l'élaboration, pour ce qui les concerne, les grandes orientations de politiques économiques. Ces dispositions n'impliquent aucune modifications des rôles de la Commission ou du Parlement dans ce cadre d'action de l'Union ne concernant que les membres de l'Eurogroupe.

Fiscalité

En matière de fiscalité, aucune autre concession au vote à l'unanimité n'a été accordée dans le projet final du 9 juillet.

La représentation économique extérieure

Peu de modifications ont été introduites en regard des projets de texte disponibles à la mi-mai. L'article III 90 envisage dorénavant qu'une décision européenne adoptée par la Conseil sur la base d'une proposition de la Commission et après consultation de la Banque centrale européenne, établit « *les positions communes concernant les questions qui revêtent un intérêt particulier pour l'union économique et monétaire au sein des institutions et des conférences financières internationales compétentes* ».

Les relations économiques extérieures

Dernière modification, la France a obtenu de la Convention européenne le maintien de l'"exception culturelle" dans les négociations commerciales internationales. L'article III 217 prévoit une décision unanime du Conseil pour la négociation et la conclusion d'accords dans le domaine du commerce des services culturels et audiovisuels, « *lorsque ceux-ci risquent de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique de l'Union* ».

Service européen pour l'Action extérieure

La création d'un Service européen pour l'Action extérieure » était l'une des propositions du rapport Dehaene (6). Le ministre allemand des Affaires étrangères Joscka Fischer avait déposé un amendement dans ce sens. Cependant, la rédaction initiale du projet de déclaration (7) prévoyait en effet que la Convention reconnaissait « *la nécessité de mettre en place sous l'autorité du ministre un service conjoint composé de fonctionnaires compétents de la Commission et du secrétariat du Conseil des ministres et de personnel détaché des services diplomatiques nationaux* ». Le risque d'une dérive vers une nouvelle bureaucratie avec pour centre de gravité le Conseil avait été dénoncé les 4 et 9 juillet par de nombreux conventionnels au motif que cela risquerait de faire ombre aux compétences du Parlement européen qui dispose d'un droit de regard sur les dépenses en matière de politique étrangère et de sécurité commune et à celles de la Commission dans le domaine des relations extérieures en général. Actuellement, la représentation extérieure est assurée par les délégations de la Commission.

Le nouvel article III 230 confie la représentation de l'Union aux délégations de l'Union dans les pays tiers et auprès des organisations internationales. Le personnel de ces délégations serait issu du futur service conjoint, placé lui sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères. A la formulation initiale de la déclaration, il est ajouté que la création de ce service est le fruit d'un accord (et non pas d'une loi européenne ainsi que l'avaient demandé les députés européens) entre le Conseil et la Commission sans préjudice des droits du Parlement (8).

Dispositions finales

La Convention n'a pas modifié ces dispositions. Les dispositions finales n'ont pas été amendées d'une manière à transformer le traité en une véritable Constitution. Une seule modification a été introduite conditionnant à « un vote d'approbation du Parlement européen » la décision du Conseil européen de ne pas convoquer la Convention dans le cas où l'ampleur de la révision ne le justifie pas (9).

Méthode ouverte de coordination

Finalement, le texte final comporte quatre articles dans lesquels figurent les principales caractéristiques de la Méthode ouverte de coordination sans y faire explicitement référence. Ce dernier acquis de la Convention n'a pu être obtenu que grâce à l'intense action de lobbying déployée autour et par Mme Maria Joao Rodriguez, « la maman de la MOC ». Cette mention de toute dernière minute témoigne de l'importance des questions que soulève une référence à un instrument qui occupe un rôle important dans la stratégie de Lisbonne. Cette stratégie faisant elle-même l'objet d'un examen annuel lors du Conseil européen printemps. La Convention se devait de refléter la diversité des moyens d'action de l'Union. En effet, l'action de l'Union européenne dans des domaines pour lesquels celle-ci a des compétences ou des compétences partagées a inévitablement des incidences sur les domaines restant en théorie du ressort des Etats membres. D'où la nécessité d'une coordination de ces questions nationales en vue d'atteindre une certaine convergence au niveau européen. D'où la nécessité pour la Commission d'agir en contact étroit avec les Etats membres « *notamment par des initiatives en vue d'établir des orientations et des indicateurs, d'organiser l'échange des meilleures pratiques et de préparer les éléments nécessaires à la*

surveillance et à l'évaluation périodiques à partir de la définition en commun de critères ». Telle est ainsi formulée la substance de la méthode. Il est en outre précisé que le Parlement européen est pleinement informé.

Les opposants à une telle inscription avaient développé trois types d'arguments : crainte d'introduire une méthode intergouvernementale susceptible de compromettre la définition des compétences difficilement acquises ; absence de transparence et de contrôle démocratique mais aussi absence de légitimité en raison de l'implication de bon nombre d'experts dans le processus. Son recours est limité à quatre articles : politique sociale (Article III-107) ; recherche et développement technologique (Article III-148) ; santé publique (Article III-179) et industrie (Article III-180). Le rôle d'encadrement de la Commission semble renforcé et le Parlement européen bénéficie d'un droit d'information. Cependant, contrairement à l'article sur les symboles, rien n'indique la volonté de la Convention de voir introduite une référence dans la première partie de la Constitution (10).

Coopérations renforcées

Un changement important a été introduit début juillet dans le dispositif des coopérations renforcées. Un mécanisme de passage de l'unanimité à la majorité qualifiée a été inséré. Cependant, seuls les Etats participant à la coopération renforcée participent à la décision (conformément aux dispositions de l'article I-43 par. 3). Selon le nouvel article III-328, le Conseil, qui représente dans ce cas les Etats participant à une coopération renforcée, statuant à l'unanimité peut de sa propre initiative décider de statuer à la majorité qualifiée. Cet article permet également aux Etats participants à la coopération renforcée de décider à l'unanimité d'appliquer la procédure législative ordinaire dans les cas où s'applique la procédure législative. Dès lors, le recours à ce mécanisme de la passerelle entre Etats membres désireux d'aller de l'avant dans certains domaines est l'un des éléments susceptibles de favoriser le recours à ce mécanisme qui jusqu'à présent n'a été utilisé que dans l'incorporation de l'acquis Schengen aux Traités européens (traité d'Amsterdam).

Enfin, les Conventionnels ont apposé leur signature reconnaissant par là que le projet de Constitution est le fruit du travail de la Convention. Il s'agissait d'une façon élégante

de rallier le plus grand nombre de participants à la Convention. Reste à savoir comment sera défendu le projet de Constitution pendant la CIG et comment la Convention sera d'une manière ou d'une autre associée (audition de son président ?) à cette nouvelle phase essentielle du processus destiné à doter l'Union européenne d'une Constitution. Viendra ensuite, le temps des ratifications nationales par voie parlementaire ou référendaire. Il s'agira de la dernière étape d'un processus historique dont les citoyens sont in fine les principaux destinataires. A chacun d'entre nous de bien la préparer.

Cécile Barbier

1. CONV 848/3 du 9 juillet 2003. Cependant, la numérotation des articles est conforme au document transmis à la présidence italienne du Conseil : Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, CONV 850/03 du 18 juillet 2003.
2. Protocole sur l'Eurogroupe, CONV 850/03, p. 235).
3. Article III 88.
4. CONV 803/03 du 12 juin 2003.
5. CONV 836/03 du 26 juin 2003.
6. Service européen pour l'action extérieure, cf. Rapport final du groupe Action extérieure, CONV 549/02, WG VII 17, 16 décembre 2002, page 6.
7. CONV 848/03 du 9 juillet 2003, page 169.
8. CONV 850/03, page 239.
9. Article IV 7, par. 2, CONV 350/03, page 224.
10. Le projet d'article I 16 relatif aux domaines d'actions d'appui, de coordination ou de complément semble l'endroit le plus approprié.

Demain l'Europe

Lettre électronique de l'Observatoire social européen éditée à la demande de la Confédération européenne des syndicats et de l'Institut syndical européen et financée par la Commission européenne, Direction générale de l'éducation et de la culture.

Ces textes n'engagent que la responsabilité de l'Observatoire social européen.

Editeur responsable : Philippe Pochet

Observatoire social européen, Asbl
rue Paul Emile Janson 13 - 1050 Bruxelles
Tél. : +3202/537 19 71 – Fax : +3202/539 28 08
E-mail : info@ose.be - <http://www.ose.be>