

**N° 5442<sup>2</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2004-2005

**PROJET DE LOI****portant approbation du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, des Protocoles annexés au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, des Annexes I et II et de l'Acte final, signés à Rome, le 29 octobre 2004**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES**

(10.5.2005)

Par lettre du 31 mars 2005, Monsieur Jean Asselborn, ministre des Affaires étrangères, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des Employés Privés.

1. Le présent projet a pour objet de porter approbation du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, des Protocoles annexés au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, des Annexes I et II et de l'Acte final, signés à Rome, le 29 octobre 2004.

2. La Chambre des Employés Privés regrette qu'elle ait été saisie aussi tardivement du présent projet; le Conseil d'Etat a déjà rendu son avis y relatif en date du 22 mars 2005, c'est-à-dire avant la saisine même de notre Chambre.

Au vu de l'urgence qui caractérise le présent projet, notre Chambre se trouve dans l'impossibilité de procéder à une analyse approfondie du texte du Traité constitutionnel que celui-ci aurait amplement méritée.

Pour cette raison, elle se limite à retracer et à commenter les nouveautés les plus importantes qu'apporte le Traité constitutionnel.

3. Par ailleurs, la CEP•L déplore qu'elle n'ait pas été saisie pour avis sur le projet de loi No 5443 portant organisation d'un référendum national sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe.

Dans ce contexte, la Chambre des Employés Privés regrette vivement que les résidents étrangers du Grand-Duché ne puissent pas participer au référendum du 10 juillet 2005 relatif au Traité constitutionnel.

\*

**1. VERS UNE SIMPLIFICATION DES TEXTES EXISTANTS**

4. Le Traité constitutionnel remplace tous les traités existants par un texte unique.

5. Reprendre toutes les dispositions existantes présente l'avantage de permettre une réorganisation en quatre parties.

Ainsi, la première partie définit les objectifs et valeurs communs de l'Union européenne (UE). Elle régit également la répartition des compétences entre l'UE et les Etats membres, organise le cadre institutionnel et détermine l'exercice des compétences de l'Union.

La deuxième partie recouvre la Charte des droits fondamentaux de l'Union.

La troisième partie, qui reprend en grande partie des dispositions actuellement en vigueur, définit plus ou moins en détail les politiques menées par l'Union ainsi que le fonctionnement précis de l'Union.

Enfin, la dernière partie reprend des dispositions générales et finales; elle traite notamment de la procédure de révision du Traité constitutionnel.

6. La Constitution luxembourgeoise comprend environ 120 articles, alors que le Traité constitutionnel en compte 448, sans compter les nombreux protocoles et déclarations annexés.

L'explication en est simple: ce texte remplace tous les traités existants. Il doit donc comprendre toutes les dispositions qui continuent à s'appliquer.

La CEP•L approuve l'option pour un texte regroupant tous les textes applicables au lieu d'ajouter un texte „chapeau“ aux dispositions en vigueur.

Le Traité de Maastricht a déjà „coiffé“ le Traité instituant la Communauté européenne d'un nouveau Traité sur l'Union européenne; l'option pour une „vraie Constitution“ aurait impliqué de rajouter encore un étage supplémentaire à l'édifice actuel des traités.

La reprise de toutes les dispositions existantes a, par contre, rendu possible de faire dans un même texte le tri entre dispositions constitutionnelles et dispositions relatives aux politiques de l'Union européenne. De plus, cette façon de procéder a permis d'amender, quand c'était jugé nécessaire, n'importe quel article des traités existants.

Ceci explique en fin de compte la présence, dans un texte constitutionnel, de dispositions relatives à la politique agricole commune, à la politique sociale, à la politique commerciale, à la politique étrangère, ... dans la partie III du Traité constitutionnel.

Ainsi, une structure peu transparente basée sur plusieurs traités et trois piliers<sup>1</sup> a été simplifiée et réunie dans un seul document.

\*

## 2. LA REPARTITION DES COMPETENCES

7. Le Traité constitutionnel distingue dans un nouvel article *trois groupes de compétences subdivisées par grands thèmes politiques*: les compétences exclusives de l'Union, les compétences partagées avec les Etats membres et les compétences d'appui, de coordination ou de complément de l'Union.

8. Les *compétences exclusives* sont attribuées par les Etats membres, qui ne peuvent dès lors plus intervenir dans ces domaines, à moins qu'ils n'y soient invités par l'UE ou qu'ils mettent en oeuvre les actes de l'Union.

Seule l'Union peut donc légiférer et adopter des actes contraignants. Il s'agit de: l'union douanière, l'établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur, la politique monétaire pour les Etats membres dont la monnaie est l'euro, la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche, la politique commerciale commune.

La politique commerciale commune – dont notamment le commerce des services audiovisuels, culturels, d'éducation, sociaux et de santé – n'est plus une compétence partagée et ne requiert donc plus la ratification des parlements nationaux. Le dernier verrou dans ce domaine est donc l'unanimité requise pour les accords susceptibles de porter atteinte à la diversité culturelle de l'Union ou de perturber l'organisation des services sociaux, d'éducation et de santé au niveau national.

9. Pour les *compétences partagées* avec les Etats membres, l'Union et les Etats membres peuvent légiférer dans ces domaines. Les Etats membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne ou a décidé de cesser de l'exercer.

Ainsi, tant que l'Union n'exerce pas sa compétence, le domaine est du ressort des Etats membres. Toutefois, dès que l'Union souhaite intervenir, alors les Etats membres doivent se retirer en sa faveur

<sup>1</sup> Le Traité de Maastricht avait créé une structure assez complexe en trois piliers pour organiser le fonctionnement de l'Union européenne: le premier pilier comprenait les politiques „communautarisées“ du Traité instituant la Communauté européenne. Les deuxième et troisième piliers introduits par le Traité sur l'Union européenne traitaient respectivement de la politique extérieure et de sécurité commune (PESC) et de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures (JAI).

(exceptions: recherche, développement technologique, espace, coopération au développement et aide humanitaire).

La liste des principales compétences partagées n'est pas exhaustive; elles sont partagées si elles ne sont ni exclusives, ni complémentaires: le marché intérieur, la politique sociale, pour les aspects définis dans la partie III, la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et la pêche, à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer, l'environnement, la protection des consommateurs, les transports, les réseaux transeuropéens, l'énergie, l'espace de liberté, de sécurité et de justice, les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique, pour les aspects définis dans la partie III.

Ces compétences sont majoritaires et renforcent l'idée d'une fédération d'Etats où cohabitent deux niveaux de gouvernement. Trois nouveautés à ce stade:

L'Union reçoit une compétence dans le domaine de l'énergie, en matière spatiale et de santé publique (pour les enjeux communs de sécurité).

10. L'Union dispose aussi d'une *compétence pour mener des actions d'appui, de coordination ou de complément* aux actions nationales sans qu'elles puissent comporter d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres: la protection et l'amélioration de la santé humaine, l'industrie, la culture, le tourisme, l'éducation, la jeunesse, le sport et la formation professionnelle, la protection civile, la coopération administrative.

Plusieurs nouveaux domaines de compétence de l'Union apparaissent (tourisme, sport, protection civile, coopération administrative). Ceux-ci doivent avoir une finalité européenne. Ainsi, si l'éducation n'est pas au coeur de l'action européenne, elle peut faire l'objet de toute l'attention, qui se traduit par une coordination de l'action des Etats membres, par exemple en matière de mobilité des étudiants où l'Union a déjà, par le processus de Bologne, lancé l'harmonisation européenne de l'offre de formation supérieure pour normaliser la définition des diplômes à l'échelle de l'Europe.

11. La répartition plus précise des rôles entre l'Union et les Etats membres dans chacun des domaines d'actions dans les différentes catégories de compétences est décrite dans la partie III du Traité.

12. A côté de cette architecture en matière de compétences, il subsiste toujours une „*clause de flexibilité*“, c'est-à-dire si une action de l'Union paraît nécessaire, dans le cadre des politiques définies à la partie III, pour atteindre l'un des objectifs visés par le Traité constitutionnel, sans que celle-ci n'ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil des ministres, statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission européenne et après approbation du Parlement européen, adopte les mesures appropriées.

Ces mesures ne peuvent cependant pas comporter d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres dans les cas où le Traité constitutionnel exclut une telle harmonisation.

La „*clause de flexibilité*“ reçoit un champ d'application plus étendu que précédemment dans la mesure où l'on parle des objectifs de l'Union et non plus du „fonctionnement du marché commun“. Le recours à la „*clause de flexibilité*“ doit apparaître nécessaire dans le cadre d'une des politiques communes prévues par le Traité constitutionnel.

L'approbation du Parlement européen est en outre désormais requise et la Commission doit attirer l'attention des parlements nationaux sur le recours à cette clause.

13. En conclusion, l'on constate que le Traité constitutionnel offre une meilleure vue d'ensemble de la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres. Il permet de répondre plus facilement à la question: „qui fait quoi en Europe?“.

\*

### 3. LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITE

14. Dans les domaines partagés, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, son action est plus efficace (subsidiarité) que celle des Etats membres (Etat central) ou des collectivités locales (autorités régionale et locale).

15. Jusqu'à présent laissé à l'appréciation d'institutions européennes souvent zélées, il est désormais prévu que les parlements nationaux peuvent rendre un avis motivé sur la conformité d'un projet de l'Union avec ce principe de subsidiarité.

Outre le droit à l'information leur octroyé, les parlements se voient offrir un rôle dans la procédure législative de l'Union. Ce rôle d'„alerte précoce“ est cependant uniquement et spécifiquement limité à l'observation du respect du principe de subsidiarité par l'Union. Il n'offre donc pas directement aux parlements un droit de regard ou d'intervention sur les politiques de l'Union.

Ceci est probablement une réponse à ceux qui pensent que le parlement national a pour objet de se mêler de la politique européenne et de servir de garde-fou démocratique contre les dérives européennes. Il revient en fait à dire que la responsabilité première du parlement national devrait être de contrôler le gouvernement national qui, lui-même, ne devrait théoriquement défendre une position à Bruxelles que si elle est précédemment approuvée par le parlement.

16. Si le tiers des parlements requis pour un réexamen du projet européen ne devait pas obtenir gain de cause, les Etats membres peuvent dorénavant déposer un recours au nom de leur parlement national ou d'une chambre de celui-ci devant la Cour de Justice, qui pourrait éventuellement prononcer l'annulation d'un acte législatif de l'Union.

\*

#### 4. LE CADRE INSTITUTIONNEL

17. Le Traité constitutionnel apporte certains aménagements institutionnels censés permettre à l'Europe des 25 ou 30 de fonctionner de manière plus efficace.

18. Le Conseil européen, qui est censé donner à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définir les orientations et les priorités politiques générales, devient une institution à part entière.

Afin de lui permettre de fonctionner de manière plus cohérente et continue, le *Conseil européen obtient un président permanent* nommé pour une période de deux ans et demi, son mandat étant renouvelable une fois.

La création du poste d'un président permanent du Conseil européen contribuera également à une meilleure visibilité de l'Union européenne sur la scène internationale.

19. Cette visibilité sera encore augmentée par le nouveau poste du *ministre des Affaires étrangères de l'Union*. L'Europe obtient donc enfin un „numéro de téléphone“.

Le ministre des Affaires étrangères de l'Union préside le Conseil des Affaires étrangères et est en même temps l'un des vice-présidents de la Commission. Il conduit la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union et veille à la cohérence de l'action extérieure de l'Union.

Il s'agit d'une nouveauté importante car en matière de politique étrangère, les Etats européens seuls ne font plus le poids sur la scène internationale. Si l'unanimité subsiste en la matière et présente un obstacle pour arriver à des positions communes, le nouveau ministre avec son service européen pour l'action extérieure devrait néanmoins permettre de forger plus facilement ces positions communes.

20. Ensuite, le Traité constitutionnel réorganise le *fonctionnement du Conseil des ministres*. Le Conseil siège en formations différentes, ce qui correspond déjà à la pratique mais n'avait jamais été inscrit dans les traités.

Deux formations du Conseil sont inscrites expressément dans le Traité constitutionnel: le Conseil des affaires générales et le Conseil des affaires étrangères. Il s'agit d'une scission selon la matière de la formation actuelle du Conseil des affaires générales et relations extérieures.

Le Traité constitutionnel prévoit également qu'une décision européenne adoptée par le Conseil européen établit les autres formations dans lesquelles le Conseil peut se réunir.

Le Traité constitutionnel stipule que le Conseil siège en public lorsqu'il délibère et vote sur un projet d'acte législatif. Chaque session du Conseil est désormais divisée en deux parties, consacrées respectivement aux délibérations sur les actes législatifs et aux actes non législatifs. Ainsi, les fonctions

législatives et exécutives du Conseil sont mieux séparées et le travail du Conseil est rendu plus transparent en raison de la publicité de la partie législative de ces séances.

21. En ce qui concerne la *composition de la Commission européenne*, le Traité constitutionnel prévoit une modification importante: à partir de 2014, il est mis en place une Commission de taille réduite.

Le nombre de Commissaires est alors égal aux deux tiers du nombre des Etats membres; il y aura donc toujours des Etats qui ne seront pas représentés dans la Commission. Les Commissaires seront sélectionnés selon un système de rotation égale entre les Etats membres.

22. Pour ce qui est du *Parlement européen*, le Traité constitutionnel fixe le nombre maximal de sièges à 750, augmentant ainsi le chiffre actuellement fixé par le Traité de Nice.

Le seuil minimum de sièges par Etat membre est fixé à six députés, pour s'assurer que, même dans les Etats membres les moins peuplés, tous les courants politiques importants auront une chance d'être représentés au Parlement européen. Pour la première fois, le nombre maximal de sièges par Etat membre, qui est limité à 96, est aussi inscrit dans le Traité constitutionnel.

Le Traité rompt avec la tradition consistant à fixer dans les traités la répartition détaillée des sièges entre les Etats membres. Au lieu de cela, le Traité constitutionnel établit une règle d'attribution qui spécifie que la représentation des citoyens est assurée de façon dégressivement proportionnelle.

Finalement, le Parlement européen a encore vu son rôle augmenter dans le déroulement des procédures décisionnelles de l'Union. La procédure de codécision, rebaptisée „procédure législative ordinaire“, sera étendue à un grand nombre d'articles (cf. infra). Le Parlement devient donc co-législateur dans la quasi-totalité des cas, à l'exception d'une douzaine d'actes où il sera seulement consulté.

\*

## 5. RATIONALISATION DES INSTRUMENTS DE L'UNION

23. Le Traité constitutionnel énumère les six nouveaux actes juridiques et établit une distinction entre le niveau législatif et le niveau non législatif.

24. Au *niveau législatif* sont prévues:

- la *loi* (actuel règlement): acte législatif de portée générale; elle est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout Etat membre;
- la *loi-cadre* (actuelle directive): acte législatif qui lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant au choix de la forme et des moyens.

25. Au *niveau non législatif* sont prévus:

- *règlement* (actuels „directives“ et „règlements“ dépourvus de caractère législatif): acte non législatif de portée générale pour la mise en oeuvre des actes législatifs et de certaines dispositions du Traité constitutionnel. Il peut soit être obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout Etat membre, soit lier tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant au choix de la forme et des moyens;
- *décision* (actuelles „stratégies communes“, „actions communes“ et „positions communes“ de la PESC): acte non législatif obligatoire dans tous ses éléments. Lorsqu'elle désigne des destinataires, elle n'est obligatoire que pour ceux-ci;
- *recommandation* (conservent totalement leur sens actuel): pas d'effet contraignant;
- *avis* (conservent totalement leur sens actuel): pas d'effet contraignant.

26. Pour l'instant, l'article 249 du Traité CE énumère les cinq actes de base existants (directive, règlement, décision, recommandation et avis) ainsi que leurs effets. Au fil des années, instruments et procédures se sont toutefois accumulés.

Le Traité constitutionnel met fin à la prolifération des actes qui avait progressivement conduit à l'utilisation de plus d'une quinzaine d'entre eux: les cinq actes de base prévus par le Traité de la

Communauté européenne ainsi que de nombreux „actes atypiques“ tels les résolutions, les lignes directrices, les orientations, etc.

De plus, à la différence des traités actuels, chaque base juridique dans le Traité constitutionnel précise désormais le type d'acte qui doit être utilisé pour sa mise en oeuvre. Cette nouvelle approche évitera des hésitations à l'heure de choisir le type d'acte à utiliser.

27. En introduisant les notions de „loi européenne“ et de „loi-cadre européenne“, l'on peut donc dire que la „nomenclature législative“ européenne se rapproche de celle des Etats membres. Le Traité constitutionnel n'apporte donc pas seulement une rationalisation des instruments juridiques de l'Union mais également une simplification sémantique.

\*

## 6. LES DECISIONS A LA MAJORITE QUALIFIEE

28. Un des mérites essentiels du Traité constitutionnel est d'*étendre le champ des décisions prises à la majorité dite „qualifiée“*.

En effet, si l'unanimité a apparemment l'avantage d'attribuer un droit de veto à chaque gouvernement national et préserve ainsi la souveraineté de chacun, elle a l'inconvénient majeur, qu'à 25, les décisions risquent de devenir impossibles.

29. Le Traité constitutionnel étend le champ d'application de la majorité qualifiée de différentes façons, notamment en prévoyant que, dans les nouveaux domaines de compétences de l'Union, les décisions sont prises d'emblée à la majorité qualifiée.

En plus, dans une vingtaine d'articles déjà existants, le Traité constitutionnel remplace l'unanimité par la majorité qualifiée. Ainsi, l'article III-136 relatif au régime de sécurité sociale des travailleurs migrants est une avancée à relever en direction de la majorité qualifiée.

30. Par ailleurs, le Traité constitutionnel apporte également une simplification du régime de la majorité qualifiée qui sera dorénavant atteinte si 55% des Etats représentant 65% de la population se mettent d'accord. Ce régime remplace le système de la majorité qualifiée pondérée qui risquerait à terme de bloquer la prise de décision dans l'Union.

31. Ensuite, le Traité constitutionnel prévoit „une clause passerelle“ qui permet au Conseil européen, par une décision adoptée à l'unanimité après approbation du Parlement européen, d'appliquer le vote à la majorité qualifiée dans un domaine pour lequel le Traité constitutionnel prévoit encore l'unanimité. Une telle initiative doit être transmise pour approbation aux parlements nationaux.

La clause passerelle s'applique à la Partie III du Traité constitutionnel et est exclue pour les décisions dans le domaine de la défense ou ayant des implications militaires.

\*

## 7. LA PROCEDURE LEGISLATIVE

32. Le Traité constitutionnel procède à une simplification des procédures législatives de l'Union.

33. La procédure de codécision devient la „procédure législative ordinaire“ sans que ses modalités ne subissent une modification. Lorsqu'un article fait référence à une loi ou une loi-cadre, cela sous-entend automatiquement que la procédure législative ordinaire est d'application, c'est-à-dire: proposition de la Commission et décision conjointe par le Parlement et le Conseil des ministres.

Par ailleurs, le Traité constitutionnel étend l'application de la „procédure législative ordinaire“ à des domaines supplémentaires et donne ainsi plus de pouvoir décisionnel au Parlement.

34. Quand le Traité constitutionnel évoque une loi ou une loi-cadre du Conseil ou du Parlement, une procédure législative spéciale s'applique.

Dans ces cas explicitement prévus, les lois ou des lois-cadres européennes peuvent être adoptées par le Conseil seul ou plus rarement par le Parlement européen seul et non plus par les deux institutions conjointement.



Il s'agira alors de lois ou lois-cadres du Conseil adoptées après approbation ou consultation du Parlement ou, à l'inverse, de lois ou lois-cadres du Parlement adoptées après approbation du Conseil.

Cette procédure spéciale s'applique en particulier dans les domaines suivants:

- en matière de justice et affaires intérieures, par exemple pour tout ce qui concerne le parquet européen, la coopération policière opérationnelle, les mesures concernant les passeports, cartes d'identité, titres de séjour ainsi que pour les mesures relatives au droit de la famille ayant une incidence transfrontalière;
- en matière de budget (ressources propres, cadre financier pluriannuel, etc.) et de fiscalité (mouvements de capitaux avec les pays tiers et harmonisation des législations relatives aux impôts indirects);
- pour des aspects précis de certaines politiques comme par exemple les mesures environnementales de nature fiscale, les programmes de recherche et développement technologique (alors que le programme-cadre pluriannuel est adopté selon la procédure législative ordinaire), la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs.

\*

## 8. LES COOPERATIONS RENFORCEES

35. L'idée des coopérations renforcées a été introduite par le Traité d'Amsterdam en 1997 pour, notamment à la lumière des futurs élargissements, autoriser ceux qui le voulaient à aller de l'avant sans attendre que tous les Etats membres ne soient prêts.

Il s'agissait également d'éviter que de telles coopérations se fassent en dehors des traités.

36. Le mécanisme des coopérations renforcées est relativement réglementé. Pour l'essentiel, les dispositions actuellement en vigueur sont reprises.

Une coopération renforcée ne peut être lancée qu'en dernier ressort sur décision européenne du Conseil, lorsqu'il établit que les objectifs recherchés par cette coopération ne peuvent être atteints dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble.

37. Une coopération renforcée doit comprendre au moins un tiers des Etats membres; le nombre minimum d'Etats participants augmentera donc au fur et à mesure des futurs élargissements.

A nos yeux, il aurait été plus judicieux d'établir un seuil fixe – de, disons, huit Etats comme c'est actuellement le cas – ce qui aurait rendu cette condition moins contraignante.

38. Les Etats membres qui souhaitent instaurer entre eux une coopération renforcée dans le cadre des compétences non exclusives de l'Union peuvent recourir aux institutions de celle-ci et exercer ces compétences en appliquant les dispositions appropriées du Traité constitutionnel. Tous les membres du Conseil peuvent participer aux délibérations, mais seuls les membres du Conseil représentant les Etats membres participant à une coopération renforcée prennent part au vote.

Les coopérations renforcées sont ouvertes à tout moment à tous les Etats membres, ce qui est tout à fait légitime à nos yeux et pourra créer un „effet d'entraînement“.

39. A l'heure actuelle, les traités contiennent des règles générales pour les coopérations renforcées, mais définissent un dispositif propre à chaque „pilier“. Du fait de la suppression des „piliers“, il existera dorénavant un dispositif de droit commun avec toutefois un dispositif propre à la PESC.

40. Les modifications suivantes sont prévues:

- le Parlement doit désormais toujours donner son autorisation au lancement d'une coopération renforcée, alors qu'à l'heure actuelle, il ne doit le faire que si la coopération renforcée porte sur un domaine où s'applique la procédure de codécision;
- alors qu'aujourd'hui, lorsque le Conseil doit se prononcer sur l'autorisation d'une coopération renforcée, tout Etat membre peut demander que la question soit préalablement évoquée devant le Conseil européen, désormais cette possibilité disparaît.

41. Ainsi, les Etats membres qui souhaitent dorénavant instaurer entre eux une coopération renforcée dans l'un des domaines visés par le Traité constitutionnel, à l'exception des domaines de compétence exclusive et de la politique étrangère et de sécurité commune, adressent une demande à la Commission en précisant le champ d'application et les objectifs poursuivis par la coopération renforcée envisagée.

La Commission peut soumettre au Conseil une proposition en ce sens. Si la Commission ne soumet pas de proposition, elle en communique les raisons aux Etats membres concernés. La Commission peut donc bloquer une demande même si elle doit en indiquer les motifs.

L'autorisation de procéder à une coopération renforcée est accordée par une décision européenne du Conseil à la majorité qualifiée, après approbation du Parlement européen.

42. Si le dispositif en matière de coopérations renforcées n'est pas sensiblement plus contraignant que le dispositif actuel applicable au premier „pilier“, il l'est plus que le dispositif actuellement applicable au troisième „pilier“, dans lequel ni la Commission, ni le Parlement ne peuvent s'opposer au lancement d'une coopération renforcée (toutefois, le dispositif actuellement applicable au troisième „pilier“ comporte une possibilité d'évocation devant le Conseil européen que le Traité constitutionnel fait disparaître).

Le dispositif propre à la PESC reste proche du dispositif actuel, sauf que dorénavant le ministre des Affaires étrangères de l'Union est appelé à donner son avis sur la coopération renforcée envisagée et que, dans le nouveau dispositif, la décision est toujours prise à l'unanimité.

En outre, une „coopération structurée permanente“ pourra être instituée dans le domaine de la défense, ce qui constitue une réelle nouveauté par rapport au Traité sur l'UE qui l'interdit carrément.

Finalement, le Traité constitutionnel introduit une clause de passerelle propre au mécanisme de coopération renforcée: si une coopération renforcée est instaurée dans un domaine où le Conseil décide à l'unanimité, les Etats participants à la coopération renforcée peuvent décider à l'unanimité de passer à la majorité qualifiée.

\*

## 9. LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX

43. Une nouveauté en matière de traités européens, puisqu'elle trace un cadre pour les libertés et droits fondamentaux au sein de l'Union, cadre sans équivalent dans les traités actuels, bien que le dernier paragraphe de l'article 9 s'inspire de l'article 6, paragraphe 2 du Traité sur l'Union européenne.

44. L'Union européenne reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux qui constitue la partie II du Traité constitutionnel. Elle adhère en outre à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, adhésion qui ne modifie pas les compétences de l'Union prévues par le Traité constitutionnel.

45. Les droits fondamentaux repris par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et résultant des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres sont des principes généraux du droit de l'Union.

46. Ces deux textes s'adressent aux instances de l'Union et s'appliquent aux Etats membres uniquement lors de la mise en oeuvre du droit de l'Union (des actes de l'Union), dans le respect des compétences de l'Union sans créer aucune compétence ou tâche nouvelles pour elle-même.

47. Le nouvel article, qui pose l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'Homme, entraîne que la Cour de Strasbourg contrôlera la conformité des actes de l'Union à la Convention européenne des droits de l'Homme. De ce fait, il a été convenu que le dialogue régulier entre la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'Homme sera renforcé.

En effet, pour autant que la reconnaissance des droits fondamentaux rende pleinement contraignante leur Charte, qui reprend parfois verbatim certains articles de la Convention européenne des droits de



l'Homme, il n'est dès lors pas impossible que les deux cours aient des divergences de vue relatives à certaines dispositions juridiquement distinctes, mais rédigées en termes identiques.

\*

## 10. VERS UNE EUROPE LIBERALE?

48. Plusieurs dispositions du Traité constitutionnel laissent penser qu'il renforce l'Europe „libérale“. Ainsi, à l'article I-3, on parle d'un „marché intérieur où la concurrence est libre et non faussée“ et de la „stabilité des prix“.

Ensuite, dans la partie III, l'article III-185 relatif à la politique monétaire répète que „l'objectif principal“ du système européen de banques centrales est de maintenir la „stabilité des prix“ et qu'il agit „conformément au principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre“.

49. Mais en réalité toutes ces dispositions se trouvent déjà dans les traités actuels. Ainsi l'article III-185 reprend mot par mot le contenu de l'article 105 du Traité instituant la Communauté européenne.

Dès 1957, l'article 3 du Traité de Rome invite la Commission à assurer que „la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun“. Aucun traité ultérieur n'a remis en cause cette disposition et elle est toujours en vigueur.

A l'article 4 du Traité sur la Communauté européenne sont inscrits „l'objectif de la stabilité des prix“ et la nécessité de respecter le principe de „prix stables“.

50. Le Traité constitutionnel n'est pas plus libéral que les traités existants. Dans l'actuel Traité sur la Communauté européenne (TCE), la promotion d'un „haut degré de compétitivité“ (article 2) figure parmi les missions de la Communauté européenne. Pour les emplois, il est précisé qu'on doit mener une politique économique conformément au respect du „principe d'une économie de marché ouvert où la concurrence est libre“ (article 4).

\*

## 11. UNE EUROPE PLUS „SOCIALE“

51. Le Traité constitutionnel va plus loin que les traités actuels: il précise que l'Europe est fondée sur une économie „sociale“ de marché et qu'elle tend au „plein emploi“.

Le nouvel objectif „plein emploi“ va certainement plus loin que l'expression „un niveau d'emploi élevé“ qui figure actuellement dans les traités.

A l'article I-3 du Traité constitutionnel, il est explicitement souligné que l'Union doit oeuvrer pour une „économie sociale de marché“ hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social. En plus, cet article prévoit entre autres que l'Union doit combattre l'exclusion sociale et les discriminations et promouvoir l'égalité entre hommes et femmes et la solidarité entre les générations.

52. L'article I-48 renforce la *discussion sociale* dans la construction européenne. Pour la première fois, un texte consacre le rôle des partenaires sociaux.

Il consacre le „sommet tripartite pour la croissance et l'emploi“, c'est-à-dire la rencontre régulière de représentants des salariés et des employeurs européens pour évoquer notamment la question de l'emploi. Si de telles rencontres existent déjà, le Traité constitutionnel les institutionnalise.

53. Le Traité constitutionnel introduit une *disposition „horizontale“* qui vise toutes les politiques et actions concernées par la partie III. Ainsi, dans la définition et la mise en oeuvre de ces politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine.

L'introduction de cette „clause sociale horizontale“ est à saluer. Il est toutefois regrettable que ladite clause ne soit pas formulée de manière plus contraignante dans le sens que les exigences énumérées déterminent les politiques et actions de l'Union.

Il est également critiquable que la clause mentionne seulement un niveau d'emploi élevé alors que tendre vers le plein emploi constitue pourtant – et à juste titre – un des objectifs de l'Union européenne énumérés à l'article I-3 du Traité constitutionnel.

54. Le Traité constitutionnel procède également à quelques adaptations en matière de *services d'intérêt économique général*.

Ainsi, eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général (SIEG) en tant que services auxquels tous dans l'Union attribuent une valeur ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de sa cohésion sociale et territoriale, l'Union et les Etats membres veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions.

La loi européenne établit ces principes et fixe ces conditions, sans préjudice de la compétence qu'ont les Etats membres, dans le respect du Traité constitutionnel, de fournir, de faire exécuter et de financer ces services.

Toutefois les Etats membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édicent ni ne maintiennent aucune mesure contraire au Traité constitutionnel, notamment aux règles de concurrence.

Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux dispositions du Traité constitutionnel, notamment aux règles de concurrence, dans la mesure où l'application de ces dispositions ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union.

55. Ces dispositions concernant les SIEG sont plus ou moins reprises des traités actuels avec l'ajout toutefois d'une base légale explicite pour légiférer en matière de SIEG.

\*

## 12. LA REVISION DU TRAITE CONSTITUTIONNEL

56. *Trois procédures* sont prévues pour la révision du Traité constitutionnel: la procédure ordinaire, la procédure simplifiée (les „clauses passerelles“) ainsi que la procédure simplifiée applicable aux politiques et actions internes de l'Union.

57. La *procédure de révision ordinaire* subit certaines innovations par rapport à la situation actuelle.

La première nouveauté doit permettre au Parlement européen – qui est donc mis sur un pied d'égalité avec la Commission et les gouvernements nationaux – de soumettre des projets de révision du Traité constitutionnel.

Ensuite, le Traité constitutionnel maintient le modèle de la Convention européenne (composée de représentants des parlements nationaux, des chefs d'Etat ou de gouvernement, du Parlement européen et de la Commission) pour préparer des révisions futures du Traité constitutionnel.

Le Conseil européen peut toutefois, à la majorité simple et après approbation du Parlement européen, décider de ne pas convoquer une Convention, si les modifications sont d'une moindre ampleur. Une Conférence des représentants des gouvernements des Etats membres élabore alors les modifications nécessaires.

Dans les deux cas de figure, les modifications projetées n'entrent en vigueur qu'après avoir été ratifiées par tous les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

58. Ensuite, le Traité constitutionnel prévoit „*deux clauses passerelles*“ (*procédure de révision simplifiée de portée générale*) qui permettent au Conseil européen, par une décision adoptée à l'unanimité après approbation du Parlement européen, d'appliquer le vote à la majorité qualifiée ou la procédure législative ordinaire dans un domaine pour lequel le Traité constitutionnel prévoit encore l'unanimité ou une procédure législative spéciale.

Une telle initiative doit être transmise aux parlements nationaux: si un seul parlement national s'y oppose dans un délai de six mois, la décision n'est pas adoptée.

Ces clauses passerelles sont uniquement applicables à la Partie III du Traité constitutionnel et sont exclues pour les décisions dans le domaine de la défense ou ayant des implications militaires.

59. Finalement, le Traité constitutionnel prévoit une *procédure de révision simplifiée applicable aux politiques et actions internes de l'Union* qui sont donc plus facilement modifiables. Cette procédure ne permet pas d'accroître les compétences attribuées à l'Union par le Traité constitutionnel.

Pour de telles modifications, il n'est pas nécessaire de passer par l'étape d'une Convention ou d'une CIG formelle, mais la décision reste une décision unanime du Conseil européen à ratifier par tous les Etats membres.

60. En conclusion, l'on peut donc dire que la révision du Traité constitutionnel est certainement soumise à des conditions contraignantes, mais qu'elle „n'est pas gravée dans le marbre“. Elle exige l'unanimité des chefs d'Etat et de Gouvernement ainsi qu'une ratification unanime par tous les Etats; elle n'interdit néanmoins pas toute révision à l'avenir.

La „révision ordinaire“ reprend d'ailleurs le principe de la double unanimité déjà en vigueur. Il n'est donc pas plus difficile de modifier le Traité constitutionnel que les traités actuels.

La difficulté résulte plutôt du fait que les révisions se feront dorénavant à 25, voire 30, ce qui les rend évidemment plus difficiles. Il ne faut toutefois pas oublier que le Traité constitutionnel, qui amène une série de modifications significatives, a lui aussi trouvé l'accord de 25 gouvernements même si l'étape des ratifications reste encore à franchir ...

Par ailleurs les clauses de révision simplifiée apportent quelques assouplissements par rapport à la situation actuelle bien que l'essentiel demeure: il faut l'unanimité des vingt-cinq gouvernements pour réviser le texte.

\*

### 13. CONCLUSION

61. Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe comporte certainement des avancées dans certains domaines comme la simplification des procédures, le fonctionnement du cadre institutionnel ou une meilleure visibilité des institutions européennes.

En raison de ces avancées, la Chambre des Employés Privés marque son accord au présent projet de loi.

62. Il n'en reste pas moins que le Traité constitutionnel est loin d'être parfait. Il s'agit cependant d'un compromis entre 25 pays qui permettra une avancée dans la construction de l'Union européenne.

S'étant limitée à une brève analyse des plus importantes nouveautés introduites par le Traité constitutionnel, la Chambre des Employés Privés ne s'est pas prononcée sur de grandes parties de la partie III qui est largement reprise des traités actuels mais qui n'en est pas moins critiquable du fait de son orientation néolibérale.

Il appartiendra dès lors aux responsables politiques de donner une consistance à ces avancées en menant des politiques visant le bien-être de la population et des salariés en particulier et en mettant fin aux politiques néolibérales prônées ces dernières années par la Commission européenne.

Comme le dit Giuliano Amato, vice-président de la Convention européenne, „une Constitution est toujours une promesse, mais rarement de celles qui se réalisent d'elles-mêmes“.

Luxembourg, le 10 mai 2005

*Pour la Chambre des Employés Privés,*

*Le Directeur,*  
Norbert TREMUTH

*Le Président,*  
Jean-Claude REDING

