

L'exigence de souligner la continuité historique et symbolique avec les traités de 1957 a conduit à prévoir que la signature conclusive du traité constitutionnel ait lieu à Rome. À 45 ans de distance de la signature des Traités de Rome, nous pouvons aujourd'hui mesurer l'ampleur du chemin parcouru et des succès obtenus. Ce constat et l'orgueil légitime qui en découle, représenteront pour l'Italie un stimulant ultérieur afin de mettre son expérience et sa vocation communautaires au service de l'Union. L'Italie devra savoir orienter les processus de changements en acte aujourd'hui vers des solutions largement partagées et, en même temps, devra opérer afin que soient confirmés les résultats importants qui, grâce à la méthode communautaire, ont été atteints au courant des dernières décennies.

La méthode communautaire s'est révélée bien plus solide, cohérente, adaptée aux besoins des peuples européens par rapport aux idéologies et aux utopies politiques qui ont infligé uniquement des horreurs à ces peuples auxquels elles promettaient des palinodés sociales et politiques.

Avec réalisme et détermination, la présidence italienne apportera sa contribution à cette phase délicate du développement du processus d'intégration européenne. Nous devons y parvenir car l'Europe a été un rêve commun, et partagé, en Italie depuis ses racines celles du catholicisme libéral, de la laïcité et du socialisme démocratique.

Nous devons y parvenir car l'Europe a été et demeure un modèle de valeurs.

Nous devons aboutir encore et surtout - après le 11 septembre - car à ces idéaux s'ajoute un nouvel et important engagement consistant à garantir les libertés dans la sécurité contre le terrorisme international et sa violence.

C'est ainsi surtout que l'Union de demain aura une voix politique et pourra ambitionner à devenir un facteur de stabilité et de prospérité crédible sur la scène mondiale. Nous devons le faire pour nos enfants, au profit des futures générations d'Européens. Nous leur livrerons l'engagement à cultiver et à vivre la grande valeur libérale de la réciprocité, méconnue et combattue par les fanatismes et les fondamentalismes d'hier et d'aujourd'hui. Assurer la liberté, la paix, le cadre et la démocratie, les garanties de l'État de Droit et un modèle économique-social basé sur le marché et la diffusion du bien-être.

Les pouvoirs du Parlement Européen dans le nouveau cadre constitutionnel

Imigo MENDEZ de VIGO

Méndez de Vigo y Montojo, Imigo. "Les pouvoirs du Parlement européen dans le nouveau cadre constitutionnel". En: *Constitution européenne et sécurité internationale*. Paris : Economica, D.L. 2004, págs. 47-54

Le projet de Constitution adopté par la Convention européenne se place sans ambiguïté sous le signe de la démocratie : elle est déjà, à travers une citation de Thucydide, mise en exergue du préambule ; elle figure au premier rang des finalités de l'Union ; elle compte en outre parmi les valeurs de l'Union énoncées dès l'article 2, et fait l'objet d'un titre autonome le titre VI, intitulé *la vie démocratique de l'Union*.



Mais le projet de Constitution va bien au-delà de l'affichage de principes : il *plante le décor* d'une démocratie européenne qui entend fonctionner en prise directe avec la société européenne. Le citoyen se voit ouvrir la possibilité de demander lui-même l'élaboration d'une législation européenne à travers *l'initiative citoyenne* ; le dialogue avec la société civile est encouragé, le dialogue social autonome avec les partenaires sociaux, mis en relief. Le rôle des collectivités locales et régionales, à travers le Comité des régions, est valorisé. La contribution des parlements nationaux est consacrée explicitement, sous des formes variées.

Il ne s'agit pas de développer ici chacun de ces aspects, qui concourent tous à *l'environnement démocratique* des institutions de Bruxelles, d'autant que sur certains d'entre eux, d'autres éminents contributeurs ont été sollicités (voir contributions de Messieurs Haenel, Lequiller et Dastoli). Le lecteur devra néanmoins garder cet environnement démocratique présent à l'esprit, quand bien même les réflexions qui suivent seront centrées sur la place faite au Parlement européen par le projet de Constitution au sein du système que celui-ci établit.

La grande force en effet du projet de Constitution tient à sa globalité : il ne se contente pas de définir les institutions européennes par les pouvoirs qu'il leur confère et qu'il suffirait d'énumérer. Il les met en perspective, au sein d'un système institutionnel où tout se tient ; et il donne à la démocratie européenne son expression spécifique en plaçant au cœur de ce système le Parlement européen, dépositaire premier de la légitimité démocratique au niveau européen

I. UN CADRE CONSTITUTIONNEL ET POLITIQUE COHÉRENT

Trois axes en constituent la charpente, qu'on retrouve dans l'ensemble du projet de Constitution, l'actuelle différenciation du système institutionnel entre les *piliers* étant abandonnée :

- la synergie des légitimités nationale et européenne ;
- la lisibilité de la délimitation des compétences ;
- la rigueur de la distinction entre actes législatifs et actes non législatifs.

II. LÉGITIMITÉS NATIONALES ET EUROPÉENNES

Il s'agit d'établir la Constitution d'une Union, dotée d'institutions propres, disposant d'une légitimité propre, européenne, dont le Parlement européen est le premier dépositaire et qui transcende le cadre national ; il ne s'agit pas d'établir la Constitution d'un super-État, mais la Constitution d'une Union d'États, tous eux-mêmes dotés d'institutions démocratiques légitimées dans le cadre national. Opposer ces deux légitimités soit encouragerait la résurgence de nationalismes dont notre passé nous a fait voir les dangers, soit aboutirait à laminer la diversité qui fait notre richesse.

Le projet de Constitution écarte ces deux écueils en optant pour la synergie des légitimités nationale et européenne. Ce choix fondamental nourrit aussi bien la définition des principes (subsidiarité) que des concepts (compétences) et des rouages (procédure législative ordinaire, mécanisme d'alerte précoce) retenus par le projet de Constitution.

Le recours privilégié au vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil des Ministres constituait la condition *sine qua non* de cette synergie, alors que le maintien de l'unanimité, clairement, aurait fait pencher la balance du côté des logiques nationales. Le projet de Constitution, de ce point de vue, à défaut d'aller aussi loin que le Parlement européen le demande, va très loin : 27 bases juridiques nouvelles passent à la majorité qualifiée, et non des moindres : citons par exemple la politique commune en matière d'asile, la politique commune en matière d'immigration, la culture, la coopération judiciaire en matière pénale ...

III. DÉLIMITATION DES COMPÉTENCES

Le système de compétences participe du même esprit de mise en synergie des légitimités nationale et européenne. À partir du principe d'attribution, trois catégories de compétences sont distinguées en fonction du type de relations qui s'organisent entre l'Union et les États membres :

- compétences exclusives, domaines dans lesquels seule l'Union peut prendre des

actes juridiquement obligatoires, les États membres pouvant toutefois intervenir s'ils y sont habilités par l'Union ou pour la mise en œuvre des actes adoptés par celle-ci ;

- compétences partagées, domaines dans lesquels les États membres peuvent agir, mais seulement dans la mesure où l'Union n'exerce pas ou plus sa compétence ;

- domaines dans lesquels l'Union a compétence pour mener des actions d'appui, en complément de l'action première des États membres. La coordination des politiques économiques et de l'emploi, et la politique étrangère et de sécurité commune ne ressortissent pas à cette classification générale, mais s'ajoutent aux différents domaines de compétences de l'Union avec des règles qui leur sont propres.

IV. ACTES LÉGISLATIFS ET ACTES NON LÉGISLATIFS

Prenant le contre-pied de la confusion qui régnait jusque-là quant à la notion même d'acte législatif, le projet de Constitution classe précisément, dans sa partie III, tous les actes susceptibles d'être adoptés par les institutions de l'Union, selon qu'ils sont, ou non, de nature législative. De cette qualification, il fait dépendre le mécanisme de prise de décision au niveau européen : la qualification d'acte législatif implique en règle générale le recours à la *procédure législative ordinaire*, héritière de l'actuelle codécision où la représentation des États (le Conseil) et la représentation au niveau européen des citoyens (Parlement européen) concourent sur un strict pied d'égalité à l'élaboration de la législation européenne.

Dans un nombre limité de cas, c'est néanmoins une procédure législative spéciale qui est prévue : on notera cependant que ces cas impliquent toujours la participation (pouvant aller de la simple consultation à l'approbation) des deux branches de l'autorité législative.

En ce qui concerne les actes non législatifs, le même principe de synergie s'applique : à cet égard les règlements délégués constituent un apport important pour la conduite quotidienne des affaires de l'Union. La Constitution, en effet, envisage explicitement la délégation, par le PE et le Conseil, à la Commission, du pouvoir d'édicter des dispositions complémentaires à l'acte de base.

Le Parlement européen, dépositaire de la légitimité démocratique européenne, seule institution élue directement au niveau européen, composé d'un maximum de 736 membres élus pour cinq ans, en tant que tel dépositaire premier de la légitimité démocratique européenne, se place au cœur du système politique et institutionnel construit par le projet de Constitution.

V. CONTRÔLE POLITIQUE

C'est du Parlement européen que la Commission tient sa légitimité : il en élira le Président, sur la base d'une proposition du Conseil européen qui devra tenir compte du résultat des élections européennes. Dans un deuxième temps, il approuvera la composition de la Commission dans son ensemble. La Commission ainsi constituée en début de législature doit conserver la confiance du Parlement européen, faute de quoi celui-ci pourrait adopter une motion de censure. Elle lui rend compte d'ailleurs régulièrement de ses activités. Surtout, elle lui présente chaque année les comptes, afin de recevoir de l'autorité parlementaire décharge de l'exécution du budget.

Conséquence logique des égards que se doivent réciproquement légitimité européenne et légitimité nationale, le Conseil européen et Conseil des Ministres restent hors d'atteinte d'une mise en cause de leur responsabilité par le Parlement européen - leurs membres tirant en revanche leur légitimité de la confiance de leur parlement national. De ce fait, dans les domaines pour lesquels la prééminence reste clairement au Conseil européen ou au Conseil des Ministres, le rôle politique du Parlement européen, aux termes du projet de Constitution, passe comme auparavant, par l'influence plutôt que par l'aménagement d'un dialogue : ainsi, le Parlement européen est consulté régulièrement sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune, et de la politique de sécurité et de défense commune. Plus généralement, on notera que le Président du Parlement européen peut demander à être entendu par le Conseil européen, que le Président de ce dernier devra pour sa part présenter un rapport au Parlement européen à la suite de chacune de ses réunions et qu'en outre, le Conseil européen, de même que le Conseil des Ministres, sont entendus en plénière du Parlement européen dans les conditions qu'ils déterminent.

VI. POUVOIR LÉGISLATIF ET BUDGÉTAIRE

L'autorité du Parlement européen devient de droit commun pour les actes législatifs. La Constitution détermine pour chaque matière, quels actes revêtent cette qualification. Elle écarte le risque que la nouvelle notion de *règlements délégués* la vide de son sens en assortissant les éventuelles délégations de conditions d'application qui garantissent le contrôle des deux branches de l'autorité législative sur les mesures édictées. Par rapport au monopole que s'est, dans le passé, arrogé le Conseil sur le contrôle des actes pris en *comitologie*, il s'agit d'une réelle avancée démocratique, d'autant qu'en ce qui concerne les actes d'exécution *stricto sensu* le projet de Constitution prévoit que la loi européenne en établit au préalable les modalités de contrôle par les États membres. Par ailleurs, dans le prolongement de cette consécration de son pouvoir législatif, le Parlement européen reçoit également le pouvoir d'approbation des accords internationaux concernant des domaines auxquels s'applique la procédure législative. La règle de droit commun tolère néanmoins des exceptions, regrettables du point de vue du Parlement européen : ainsi, la législation concernant notamment l'harmonisation en

matière de fiscalité indirecte, la représentation des travailleurs, les conditions d'emploi des ressortissants d'États tiers, ou les aspects du droit de la famille qui ont une incidence transfrontière, échappe-t-elle à l'autorité législative du Parlement européen.

Son autorité budgétaire, parallèlement, est consolidée : l'absconse distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires est abolie. Il aura désormais le dernier mot sur les dépenses, et la procédure budgétaire est rationalisée. D'autre part, le *cadre financier pluriannuel*, fixé par une loi européenne du Conseil des Ministres, requiert l'approbation du Parlement européen. Cela ne signifie pas que le projet de Constitution, dans ce domaine, récuse la légitimité nationale : la limite des ressources propres de l'Union, ainsi que la création de nouvelles catégories de ressources, ressortissent à une loi européenne du Conseil des Ministres, que celui-ci adopte à l'unanimité, qui requiert d'être approuvée par tous les États membres et pour laquelle le Parlement européen n'est que consulté.

VII. RÔLE CONSTITUTIONNEL

Last but not least, le projet de Constitution, fidèle à sa démarche, institutionnalise la formule de la Convention - creuset des différentes légitimités qui collaborent au service du projet européen - pour la révision de la Constitution. Le Parlement européen se voit ainsi un rôle constitutionnel que les révisions successives des Traités au cours des années 90 lui avaient refusé. Il pourra de plus proposer lui-même une révision de la Constitution, à charge pour le Conseil européen d'accepter l'examen des modifications proposées et de convoquer à cet effet une Convention. Si toutefois une telle convocation paraît disproportionnée par rapport à l'objet de la révision envisagée, l'approbation du Parlement européen sera requise pour la tenue d'une CIG sans Convention préalable. La Convention adoptera ensuite une recommandation à la CIG, les membres de celle-ci devant encore s'accorder sur la révision à soumettre, ensuite, à la ratification par tous les États membres selon leurs règles constitutionnelles respectives....

Le rôle constitutionnel désormais reconnu au Parlement européen ne se réduit pas cependant à la question de la révision : le projet de Constitution envisage certains *sauts qualitatifs* institutionnels qui n'exigeraient pas de révision proprement dite : ainsi quand des mesures seraient nécessaires sans que les pouvoirs correspondants aient été prévus par la Constitution, le Conseil des Ministres peut agir (à l'unanimité), après approbation du Parlement européen. Celui-ci est consulté pour le passage à la procédure législative ordinaire de matières qui relevaient d'une procédure spéciale. Enfin, il a droit d'initiative quant à sa propre composition, et celle-ci ne peut être adoptée sans son approbation.

Différents autres cas d'intervention du Parlement européen peuvent se rattacher à son rôle constitutionnel : ainsi doit-il donner son approbation à la constatation, par le Conseil européen, de l'existence d'une violation grave et persistante des droits fonda-

mentaux par un État membre, à l'adhésion de l'Union à la CEDH, à l'accord susceptible de se conclure entre le Conseil des Ministres et un État membre qui souhaiterait se retirer volontairement de l'Union, ou à l'autorisation par le Conseil des Ministres de procéder à une coopération renforcée.

Faut-il conclure des considérations qui précèdent que, du point de vue du PE, le projet de Constitution serait un texte sans reproches ? Les motifs d'insatisfaction, à vrai dire, ne manquent pas, pour le PE : ni la fiscalité ni la politique sociale dans son ensemble, on l'a dit, ne passent à la procédure législative ordinaire ; le Parlement européen ne participe pas à la définition des orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Il n'est qu'informé en matière de grandes orientations de politique économique. Le premier cadre financier pluriannuel après l'entrée en vigueur de la Constitution échappera à la majorité qualifiée. Le processus de révision reste d'une lourdeur qui fait douter de sa praticabilité.

Cependant, jusque dans ces limites, le projet de Constitution, précisément, reste fidèle à son fil conducteur : l'Europe n'avance qu'en tant qu'elle figure le point de rencontre des ambitions d'intégration et des impératifs nationaux. En l'état actuel des forces politiques et de l'opinion publique, il représente un point d'équilibre, un tout. Prétendre le modifier, c'est courir le risque de ruiner le travail de la Convention, alors qu'il n'existe pas d'alternative.

Le grand mérite toutefois du projet de Constitution, c'est de préserver les évolutions ultérieures, et d'en indiquer la direction. Ainsi, le projet de Constitution laisse-t-il la voie ouverte à des *avancées* ultérieures de ce point de rencontre : passerelle vers la procédure législative ordinaire ou la majorité qualifiée ; mise en place d'un parquet européen ; délai pour le passage à certaines étapes (2009), mais passage tout de même.

C'est cette direction que le Parlement Européen défendra dans la CIG qui va s'ouvrir.

La Commission européenne. Sa composition et son rôle dans le système institutionnel de l'Union

Paolo PONZANO

Méndez de Vigo y Montojo, Iñigo. "Les pouvoirs du Parlement européen dans le nouveau cadre constitutionnel". En: *Constitution européenne et sécurité internationale*. Paris : Economica, D.L. 2004, págs. 47-54