



138, rue Marcadet 75018 PARIS - E-mail : ldh@ldh-france.org
TEL : (33) 01 56 55 51 00 - FAX : (33) 01 42 55 51 21
Web : www.ldh-france.org

La Ligue des droits de l'Homme est fidèle à son engagement en faveur d'une Europe démocratique, sociale, ouverte sur l'extérieur, respectueuse des libertés individuelles et collectives. Elle souhaite que l'Europe agisse en faveur de la paix dans le monde comme en faveur d'une répartition plus juste des richesses.

Traversée, comme toutes les organisations, par les débats autour du référendum sur le traité constitutionnel européen, la LDH souhaite que chaque citoyen et chaque citoyenne prennent conscience de l'importance de cette consultation et se déterminent en toute connaissance de cause.

C'est pourquoi, sans appeler à voter dans un sens ou dans un autre, la LDH souhaite faire connaître son analyse du projet qui est soumis à l'appréciation des Français.

Michel TUBIANA, Président de la LDH

Traité établissant une constitution pour l'Europe

Contenu et statut

Les Français sont invités à se prononcer par référendum sur le « Traité établissant une Constitution pour l'Europe », (TCE), le 29 mai 2005. L'adoption d'une constitution ne peut être que le résultat de l'expression du suffrage universel. C'est pourquoi nous avons demandé l'organisation d'un référendum. Dans le débat sur les institutions, la démocratie, la citoyenneté et les droits en Europe, la LDH n'a pas été absente. Elle s'est prononcée sur la « Chartes des droits fondamentaux » ; lors de son 82^{ème} Congrès elle a lancé un « Appel aux citoyens d'Europe » ; elle est intervenue lors de l'élaboration du projet de TCE auprès de la Convention.

Commençant par : « S'inspirant des héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe, à partir desquels se sont développées les valeurs universelles que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la liberté, la démocratie, l'égalité et l'État de droit... », le préambule du projet de TCE va dans le bon sens. L'article 2 du texte donne une orientation qui est aussi la nôtre « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes. » La référence aux « origines chrétienne » de l'Europe a été repoussée. Pour autant, ce texte n'est pas exempt de critiques. De par sa nature, une hybridation entre un Traité et une Constitution, il est ambigu, long, complexe, voire contradictoire.

> Le TCE, un texte à la nature ambiguë, long, complexe

Un Traité, plus qu'une Constitution, adopté par consensus

Fruit d'un consensus minimum au sein de la Convention, puis modifié par les États, le TCE est un Traité entre États qui veut se donner l'apparence d'une Constitution. Espèce particulière, mélange des genres, cette ambiguïté apparaît dès l'article premier :

« Inspirée par la volonté des citoyens et des États d'Europe de bâtir leur avenir commun, la présente Constitution établit l'Union européenne, à laquelle les États membres

attribuent des compétences pour atteindre leurs objectifs communs ».

Une Constitution, expression de la souveraineté du peuple, ne peut être seulement « inspirée » par les citoyens. Si ce sont « les États qui attribuent des compétences » le TCE est un Traité entre États. Cette tentative de conciliation entre deux objectifs, Traité et Constitution, conduit à un texte long et complexe de 448 articles, deux annexes, 36 protocoles, plus une mise à jour des explications relatives au texte de la Charte des droits fondamentaux. Nous pouvons le séparer en deux blocs :

- un premier bloc, les parties I et II du TCE, pourrait être le texte d'une Constitution ;
- un deuxième bloc, les parties III, IV, les annexes, les protocoles, les explications relatives au texte de la Charte, peut être considéré comme un Traité qui consigne de façon précise les politiques, le fonctionnement et les moyens de l'Union. La rédaction de ce bloc résulte principalement de la simplification des Traités juxtaposés depuis celui de Rome en 1957, à celui de Nice en 2001.

Un projet de TCE élaboré, principalement dans sa partie I, au sein d'une Convention.

A Laeken, en décembre 2001 le Conseil des Chefs d'État et de gouvernement a convoqué une Convention. Une mission lui a été donnée : simplifier les Traités existants, incorporer la Charte des droits fondamentaux dans les traités, aboutir à la rédaction d'une « Constitution européenne ».

La Convention fut un progrès par rapport aux pratiques antérieures où le contenu des Traités était rédigé dans le secret et débattu à huis clos. Composée principalement de parlementaires, de représentants des États et de la Commission, la Convention a travaillé dans une relative transparence. Elle s'est prononcée par consensus et non par vote, avec pour résultat un texte minimum. Les organisations de la société civile, dont la LDH, ont pu intervenir dans les débats au moyen d'un site Internet et de courtes auditions. Elles n'ont pas pour autant été entendues.

L'essentiel du travail rédactionnel des conventionnels a porté sur la partie I du TCE. La partie II est la reprise, avec des modifications d'application, de la Charte des droits fondamentaux proclamée à Nice en décembre 2001. La partie III et la partie IV ont été rédigées par le Présidium, le bureau de la Convention. La Convention s'est prononcée, par acclamation, en deux temps, sur les parties I et II le 13 juin 2003, sur l'ensemble du texte transmis au Conseil des chefs d'État et de gouvernement le 10 juillet 2003. Des conventionnels ont pu mettre en cause la légitimité du texte, seule sa partie I ayant été réellement élaborée par les conventionnels.

Les États ont mis un an pour se mettre d'accord sur un texte définitif, se déchirant sur de nombreux points.

Un renforcement de la co-décision, une place prépondérante des États

Le cadre institutionnel de l'Union même simplifié reste complexe, le saut qualitatif qui aurait permis le passage à une vraie démocratie n'a pas été franchi. Le pouvoir reste celui des États. Le pouvoir du Parlement est accru, il y a un début de responsabilité de la Commission devant le Parlement, les compétences de l'Union sont identifiées et légèrement étendues.

1/ Article I - 20

2/ Le ministre des affaires étrangères de l'Union est nommé par le Conseil européen avec l'accord du président de la Commission, il est l'un des vice-présidents de la Commission.

3/ Article I - 25, « la majorité qualifiée est établie selon le principe de la double majorité, à partir de 2009 elle sera de 55 % des États représentant 65% de la population votent pour une décision, 4 membres du conseil peuvent cependant bloquer une décision. ». La majorité qualifiée concerne vingt cinq nouveaux domaines.

4/ L'application de cette clause passerelle permettrait de faire passer l'adoption d'environ 20 rubriques à la majorité qualifiée

5/ Pour plus de détails sur la composition de la Commission voir l'article I - 26 alinéas 4 - 6

6/ Article I - 26 alinéas 1-2

7/ Article I - 27 alinéa 1 et 3

8/ Article I - 27 alinéa 2

9/ « Le conseil européen est composé des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, ainsi que de son président et du président de la Commission. Le ministre des affaires étrangères de l'Union participe à ces travaux. » art. I-21-2. « Le Conseil européen élit son président à la majorité qualifiée pour une durée de deux ans et demi, renouvelable une fois. » art.I-22-1. « Le président du Conseil européen ne peut exercer de mandat national. » art.i-21-3

Un pouvoir législatif partagé entre le Parlement et le Conseil

Le Parlement est issu du suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans, il comporte 750 membres, chaque pays se voit attribuer au moins 6 sièges et au maximum 96¹. Ses pouvoirs sont élargis en ce qui concerne l'approbation des lois et lois cadres européennes et dans ses relations avec la Commission, il peut faire des propositions à la Commission.

Le Conseil, autrement dit le Conseil des ministres à ne pas confondre avec le Conseil européen (voir ci-dessous), est composé d'un représentant de chaque État. Sa composition dépend des sujets abordés, le Conseil des Affaires étrangères est présidé par le Ministre des affaires étrangères de l'Union². Dans la majorité des cas, il statue à la majorité qualifiée³, mais pour certaines compétences, en particulier en ce qui concerne des politiques de l'Union, l'unanimité reste la règle, une disposition passerelle permet le passage à la majorité qualifiée⁴.

Le Parlement et le Conseil partagent le pouvoir législatif et budgétaire, ils sont co-législateurs, c'est ce que l'on appelle communément la co-décision. Dans la plupart des cas, les lois doivent être approuvées à la fois par le Parlement et le Conseil ; certaines lois spéciales restent, cependant, de la compétence exclusive du Conseil. Le budget annuel est en dernier ressort approuvé par le Conseil.

La Commission, un pouvoir d'initiative ; le Conseil européen, un pouvoir d'impulsion

La Commission⁵ « promeut l'intérêt général de l'Union et prend les initiatives appropriées à cette fin ». « Elle surveille l'application du droit de l'Union.. ». « Elle exécute le budget et gère les programmes ». Elle propose les actes législatifs de l'Union⁶. Elle doit exercer ses responsabilités en toute indépendance, elle est responsable devant le Parlement, elle peut faire l'objet d'une motion de censure du Parlement qui doit être adoptée à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. Le président de la Commission est élu, à la majorité, par le Parlement, sur proposition du Conseil européen, en tenant compte des résultats des élections au Parlement⁷. Les membres de la Commission, proposés par le Conseil, sont soumis à un vote d'approbation du Parlement et nommés par le Conseil européen⁸. Il y a là une évolution positive mais timide vers la responsabilité de l'exécutif européen devant le Parlement.

Le Conseil européen⁹, composé principalement des Chefs d'États et de gouvernement, donne des impulsions et définit les orientations de l'Union. Il se prononce par consensus, son président est élu pour une durée de deux ans et demi. L'instauration d'une Présidence du Conseil européen est symbolique, elle n'est pas une avancée décisive vers une Europe puissance. Les États gardent toute leur primauté dans la direction effective de l'Union.

La configuration institutionnelle, inscrite dans le TCE, interroge sur la nature du pouvoir législatif et sur celle de l'exécutif. Nous pouvons y voir l'ébauche d'un bicaméralisme européen, le Conseil préfigurant ce que pourrait être une Chambre des États. Pour l'instant, seul le Parlement a la légitimité du suffrage universel direct et son rôle n'est pas prépondérant. Il n'a pas de réel pouvoir d'initiative, la Commission gardant de fait, ce privilège exclusif. Un débat a pourtant eu lieu au sein de la Convention sur cette question, mais les timides propositions poussant vers plus de pouvoirs démocratiques ont été repoussées.

Le pouvoir des États est renforcé ; la Commission, même soumise à un devoir d'indépendance¹⁰, est d'abord représenta-

tive des États et sa responsabilité devant le Parlement est faible. C'est le Conseil qui propose les commissaires et le Conseil européen qui propose le président de la Commission. Le rejet de la première Commission Barroso a montré un accroissement du pouvoir du Parlement, mais toute motion de censure du Parlement devra réunir une majorité des deux tiers. La tension entre plus d'Europe démocratique, ou plus de pouvoir délégué se lit dans le TCE. La Commission sort en réalité renforcée par l'élargissement des champs des compétences. Vers où va la véritable souveraineté ? Les partisans du oui souligneront les signes d'infléchissement démocratique, les partisans du non souligneront à l'inverse les pouvoirs donnés à la Commission.

> Les compétences de l'Union, des prérogatives accrues

L'Union est régie par un Traité, son action dépend des compétences qui lui sont attribuées par ce Traité, c'est le **principe d'attribution**¹¹. Par le **principe de subsidiarité**, l'exercice des compétences est limité : elles doivent apporter un plus par rapport aux actions propres des États membres. Par le **principe de proportionnalité**¹², le contenu et la forme de l'action doivent se limiter à ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs fixés.

Les compétences « attribuées » à l'Union peuvent être exclusives, partagées ou d'appui :

- **les compétences exclusives** sont au nombre de cinq¹³, elles échappent aux États membres, seule l'Union a la compétence juridique et peut légiférer ;
- **les compétences partagées** sont au nombre de treize¹⁴, si l'Union n'exerce pas ces compétences, dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, les États membres peuvent les exercer ;
- **les compétences d'appui** sont au nombre de sept¹⁵, elles sont dites aussi de complément ou de coordination par rapport aux actions propres aux États membres.

Les compétences de l'Union européenne

La Constitution clarifie les compétences de l'Union européenne en les classant et en les énumérant. Elle indique dans quels domaines l'Union européenne peut agir seule (**compétences exclusives**), là où l'Union européenne peut agir mais également les États membres (**compétences partagées**) et là où elle ne peut agir qu'à titre accessoire sans possibilité d'harmonisation (**actions d'appui, de coordination ou de complément**).

Compétences exclusives	Union douanière Concurrence (dans le contexte du marché intérieur) Politique monétaire pour les États qui ont adopté l'Euro Conservation des ressources biologiques de la mer Politique commerciale commune
Compétences partagées	Marché intérieur Certains aspects de la politique sociale Cohésion économique, sociale et territoriale Agriculture et pêche Protection de l'environnement Protection des consommateurs Transports Réseaux transeuropéens Énergie L'espace de liberté, de sécurité et de justice Certains aspects de la santé publique Certains aspects de la recherche, du développement technologique et de l'espace Certains aspects de la coopération au développement et de l'aide humanitaire
Actions d'appui, de coordination ou de complément	Protection de la santé humaine Industrie Culture Tourisme Éducation, jeunesse, sport et formation professionnelle Protection civile Coopération administrative

L'Union a par ailleurs des compétences de coordination des politiques économiques et de l'emploi des États membres, ainsi qu'en matière de politique étrangère et de sécurité commune, qui inclut une politique de défense commune.

10/ Article I - 26-4

11/ Article I - 11-1 « Le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice des compétences »

12/ Pour la définition du principe de subsidiarité et de proportionnalité, voir le protocole 2 annexé au TCE

13/ Article I - 13, union douanière, règles de concurrence du marché intérieur, politique monétaire de la zone euro, conservation des ressources biologiques de la mer, politique commerciale commune.

14/ Article I - 14, marché intérieur, politiques sociales, cohésion, agriculture et pêche, environnement, protection des consommateurs, transports, réseaux transeuropéens, énergie, espace de liberté, de sécurité et de justice, certains enjeux de santé publique, certaines compétences dans les domaines de la recherche, du développement technologique, de l'espace, de la coopération au développement et de l'aide humanitaire.

15/ Article I - 17, protection et amélioration de la santé humaine, industrie, culture, tourisme, éducation, jeunesse, sport et formation professionnelle, protection civile, coopération administrative.

L'Union a aussi d'autres compétences générales :

- **coordination des politiques économiques et de l'emploi**¹⁶, le Conseil est chargé d'adopter des mesures et de donner les grandes orientations.
- **de politique étrangère et de sécurité commune**¹⁷, les « États membres appuient activement et sans réserve, la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union »,

Du point de vue de l'application de ces politiques, suffit-il d'interpréter un texte ? Faut-il se baser sur la politique européenne actuelle ? Ou faut-il imaginer ce qu'il adviendrait si un changement politique majeur intervenait en Europe ? C'est cette dernière hypothèse qu'il faut envisager. Les réponses données aux questions d'emploi ou de sécurité, par

exemple, sont d'abord des questions politiques.

Avec vingt-six principaux domaines de compétences très larges – surtout si l'on considère que jusqu'à présent les principes de subsidiarité et de proportionnalité ont été interprétés de façon souple –, avec des compétences liées à des politiques – y compris sociales –, le champ d'action de l'Union est finalement très vaste. Cela pose avec encore plus d'acuité les questions de la démocratie européenne, des droits, des moyens pour accompagner une volonté politique.

> Démocratie représentative et démocratie participative

La démocratie représentative ne peut se fonder que sur le suffrage universel

« Le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative »¹⁸, cette affirmation doit être relativisée, seul le Parlement est élu au suffrage universel direct. Le Conseil a une représentation de 3^{ème} degré. Le statut de la Commission est plus complexe : représentation de 3^{ème} degré par sa désignation, elle est cependant accréditée par le vote du Parlement.

Même si le rôle du Parlement est accru, le pouvoir des États est renforcé, le pouvoir de la Commission n'est pas compensé par une responsabilité réelle devant le Parlement ; cette configuration institutionnelle est loin de celle d'une démocratie représentative.

La LDH l'a dit, non seulement le Parlement européen doit être élu au suffrage universel direct, mais l'exécutif européen, représentatif de sa majorité, doit être responsable devant lui. Le Parlement doit avoir un pouvoir d'initiative législatif et celui-ci ne doit pas être réservé à la Commission.

Une démocratie participative à la discrétion des institutions européennes

Avec huit articles sur la démocratie participative, on pourrait s'attendre à une avancée significative de cette forme de démocratie. « Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile. »...« Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions »¹⁹, mais on constate que s'il peut y avoir consultation, il n'y a pas d'obligation. Les organisations

citoyennes ne sont pas invitées à participer aux décisions et à leur évaluation, il leur est juste offert d'être consultées, de pouvoir déposer une pétition sans aucune obligation, en retour, des institutions européennes. Nous exigeons plus et nous avons demandé « une institutionnalisation d'un dialogue structuré avec les associations citoyennes et un droit d'accès à la justice via la Cour de justice de l'Union européenne »²⁰. Nous en sommes loin, mais nous ne devons pas pour autant négliger cette ouverture : en s'appuyant sur cet article nous devons au moins exiger d'être écoutés ; être entendu dépendra des mobilisations.

Le caractère discriminatoire du dialogue avec les églises et les organisations philosophiques non confessionnelles.

Le dialogue avec les « associations représentatives et la société civile » devrait englober l'ensemble des organisations de la société civile. La place donnée aux partenaires sociaux se comprend (« L'Union reconnaît et promeut le rôle des partenaires sociaux... Elle facilite le dialogue entre eux. »²¹), mais pourquoi réserver une place particulière aux églises et aux organisations philosophiques et non confessionnelles (« Reconnaissant leur identité et leur contribution spécifique, l'Union maintient un dialogue ouvert, transparent et régulier avec ces églises et organisations. »²²) ? Ce qui est le plus choquant ce n'est pas l'article lui-même, mais le fait qu'il ne soit fait référence qu'aux églises et aux organisations philosophiques non confessionnelles. Il y a là une position discriminatoire, et la LDH s'est exprimée clairement sur ce point²³.

La question de la démocratie européenne reste donc entière ; une tension existe cependant sur laquelle certains pensent qu'il faudra jouer, mais il n'y a pas de démocratie sans droits, ni d'exercice des droits sans citoyenneté.

16/ Article I – 15, mais aussi article III - 178 et suivants, articles III - 203 à 208

17/ Article I -16

18/ Article 1 - 46 alinéa 1

19/ Article I - 47

20/ Courrier de la LDH au Président de la Convention, avril 2003

21/ Article I - 48

22/ Article I -52

23/ « Le terme « Eglises » est inacceptable dans le sens où il ne renvoie qu'à la religion chrétienne, alors qu'en Europe les « communautés religieuses » non chrétiennes sont nombreuses. Tout au moins le terme de « cultes » serait plus approprié, mais même dans ce cas, la future Constitution européenne donnerait une place privilégiée à la religion par rapport au reste de la société civile. » courrier de la LDH au Président de la Convention, avril 2003

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne proclamée à Nice le 7 décembre 2000 n'avait pas de réel statut. Elle acquiert une légitimité en devenant la partie II du TCE, mais son champ d'application y est limité. C'est peut-être la personnalité juridique donnée à l'Union qui permettra une avancée significative des droits.

Une application de la Charte réduite aux législations et pratiques nationales

« **L'indivisibilité des droits**, interdépendants et d'égale valeur », l'inscription de « droits civils et politiques, droits économiques et sociaux, droits dits de la troisième génération (environnement, protection des consommateurs...) »²⁴, telle est la qualité que les partisans de la Charte lui reconnaissent. Cette affirmation est probablement juste du point de vue théorique, mais inclure quelques droits sociaux dans un texte n'est pas suffisant. Comme le remarque justement Guy Braibant²⁵, ce sont les droits sociaux qui ont été les plus difficiles à incorporer dans la Charte. Pour preuve, des droits sont réduits à de l'assistance (logement, prestations), d'autres sont édulcorés (droit de travailler au lieu du droit au travail), ou tout simplement absents (droit à un revenu). Ce n'est pas la présence d'autres droits, comme le droit à des services publics ou l'égalité hommes - femmes, qui permet de changer de jugement. Si l'indivisibilité des droits il doit y avoir, alors le compte n'y est pas.

Du point de vue de l'universalité des droits, la Charte joue sur les mots. Si les droits visent des « personnes », alors ils s'appliquent à toute personne qui réside sur le territoire de l'Union. Si les droits visent des « citoyens », alors ils ne s'appliquent qu'à ceux à qui est reconnue la citoyenneté européenne, c'est-à-dire à ceux qui ont la nationalité d'un des pays de l'Union. Huit droits dans la Charte, comme le droit de circuler, ne visent que les « Citoyens » ; les étrangers non communautaires en sont donc exclus ; l'universalité des droits de la Charte est bancale.

Du point de vue de leur effectivité, on pourrait penser, puisque les droits sont inscrits dans le TCE, à un recours possible auprès de la Cour de Justice européenne. Il n'en sera rien, puisque la Charte ne s'applique que « quand ils mettent en œuvre le droit de l'Union »²⁶, et seulement dans le cadre de « législations et pratiques nationales »²⁷ et en fonction de leur interprétation : « la Charte sera interprétée par les juridictions de l'Union et des États membres en prenant dûment en considération les explications établies sous l'autorité du praesidium de la Convention qui a élaboré la Charte et mise à jour sous la responsabilité du praesidium de la convention européenne »²⁸. En résumé, pas de régression des droits pour les nationaux d'un pays, pas de changement dans les recours juridiques, pas de progrès des droits, pas de recours européen, une régression du champ d'application de la Charte par rapport à sa rédaction de Nice.

Malgré tous ces défauts certains pensent que cette Charte, incluse dans le TCE, est un progrès. Ainsi, le droit de grève est inscrit dans la Charte²⁹, il est dit dans les explications : « les modalités et limites de l'exercice des actions collectives, parmi lesquelles, la grève, relèvent des législations et des pratiques nationales, y compris la question de savoir si elles peuvent être menées de façon parallèle dans plusieurs États membres », en principe donc ce droit de grève ne s'applique pas en Angleterre. Pourtant de nombreux syndicats britanniques se prononcent favorablement pour le projet de TCE, car, pour eux mentionner l'existence du droit de grève est important, cela a une valeur symbolique.

Ainsi certains verront dans la Charte des « avancées » concrètes, le droit à des services publics, ou « symboliques », la grève, d'autres verront ce qu'il y manque. La LDH a toujours évoqué ces manques et demandé une amélioration. On ne peut que constater que ces améliorations n'ont pas été apportées, en particulier en ce qui concerne les étrangers.

Les étrangers, les oubliés du TCE

Les étrangers non communautaires sont les oubliés du TCE : non seulement la Charte les exclue de certains droits, mais il n'en est jamais question dans la partie I du TCE, y compris en ce qui concerne l'asile et l'immigration. La question de l'asile et de l'immigration est abordée dans la partie III au chapitre « Espace de liberté, de sécurité et de justice »³⁰, ce qui en dit long sur la place que l'on veut donner à cette question.

On parle d'ailleurs peu des étrangers dans les débats sur le TCE. Pourtant à partir du moment où des personnes sont persécutées dans leur pays, elles ont le droit d'être accueillies ; les étrangers qui vivent sur le territoire de l'Union devraient, en application du principe de l'universalité des droits, bénéficier des mêmes droits que les autres résidents. Le droit à la citoyenneté, le droit à la pratique citoyenne est un droit pour toute personne qui ne peut être circonscrit à la nationalité ; c'est la raison pour laquelle la LDH participe et a co-initié la campagne de la pétition du million pour une « citoyenneté européenne de résidence »³¹. Donner la citoyenneté européenne à tous les résidents du territoire de l'Union, sans distinction de nationalité, c'est reconnaître une égalité de droits pour tous.

La personnalité juridique permettra à l'Union d'adhérer aux Conventions internationales

On peut penser néanmoins que l'acquisition de la personnalité juridique³² devrait donner à l'Union la possibilité d'assurer des avancées en matière de droits fondamentaux. Ainsi, l'Union adhérerait à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ces droits devenant alors une référence juridique³³, comme plus généralement à d'autres Conventions ou chartes internationales garantissant également les droits fondamentaux.

24/ lire à ce sujet l'article de Joël Decaillon et Daniel Retureau, Le Monde, Constitution européenne : un socle pour les luttes à venir, 16 novembre 2004

25/ Guy Braibant, La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, p.44 à 46, Points

26/ Article II - 111

27/ Article II - 112

28/ Préambule de la partie II

29/ Article II - 88

30/ Articles III 265 à 268

31/ voir le site www.fidh-ae.org

32/ Article I - 7 « L'Union a la personnalité juridique »,

33/ Article I - 9

Ce statut devrait aussi lui permettre d'apparaître en nom propre sur la scène internationale et d'être acteur. Sa capacité à conclure des accords est consacrée³⁴. Elle pourra apparaître comme un interlocuteur international unique

et légitime, comme une puissance. Mais elle sera aussi encore plus impliquée dans la mondialisation néo-libérale reprocheront des adversaires du TCE.

> Europe du marché, les politiques européennes, le budget

La concurrence libre et non faussée et les politiques constitutionnalisées

« L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, et un marché intérieur où la concurrence est libre et non faussée. »³⁵, elle œuvre pour « ... une économie sociale de marché hautement compétitive... »

Qu'est ce qu'une « concurrence libre et non faussée » ? Cela dépend des écoles, pour les uns il s'agit d'une concurrence à armes égales c'est-à-dire où les conditions sociales et fiscales sont les mêmes pour toutes les entreprises, pour les autres au contraire la concurrence inclue une concurrence sociale et fiscale. Le fait que dans la partie III soit répété à plusieurs reprises (article III -69, 70, 77, 144, 180) : « conformément au respect du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre » sans le terme non faussé, fait pencher la balance vers une vision ou concurrence fiscale et sociale font partie des règles du jeu. L'Europe qui s'est construite depuis les années 1950 est d'abord une Europe des marchés. Le TCE est le reflet de cette construction, mais il est aussi le reflet idéologique de la pensée économique dominante qui est celle du néo-libéralisme. Pour conforter cette lecture néo-libérale, il suffit de regarder la conception du pacte de stabilité et du contrôle des déficits publics³⁶, le statut d'indépendance donné à de la Banque centrale³⁷, la politique monétaire réduite à « maintenir la stabilité des prix »³⁸. On pourrait citer d'autres exemples allant dans le même sens.

Mais, on peut aussi regarder les choses autrement. Quand on lit : l'Union européenne espace de « libre circulation, des personnes, des services, des marchandises et des capitaux »³⁹ et de liberté d'établissement⁴⁰, cela n'a rien de scandaleux si les droits collectifs et des personnes sont garantis dans le cadre d'institutions démocratiques ; cela ne l'est pas non plus dans l'expression « concurrence libre et non faussée », si cette concurrence exclue toute concurrence sociale et fiscale.

La vraie question n'est donc pas là : cela a-t-il un sens de « constitutionnaliser » des règles d'ordre économique, comme celles de la concurrence⁴¹ ou des politiques économiques ? Mais on peut dire de même des politiques de l'emploi, des politiques sociales, de cohésions économiques, sociales

et territoriales, d'environnement, de protection des consommateurs, des transports⁴², puisqu'elles sont, elles aussi, inscrites dans le TCE.

Dans le fond, si la Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour juger de toute violation de la Constitution⁴³ sera-t-elle saisie parce que l'Union ne remplit pas ses obligations de « promouvoir une main d'œuvre qualifiée, formée et susceptible de s'adapter »⁴⁴, de contribuer « à la réalisation d'un niveau d'emploi élevé »⁴⁵ ? La fonction d'une Constitution n'est-elle pas d'abord, de décrire un fonctionnement institutionnel, de dire les droits, de donner des grandes orientations, y compris sociales ?

Un budget européen qui dépend de la volonté des États

Toutes les politiques européennes demandent la mobilisation de moyens financiers. En consacrant depuis plus de trente ans près de la moitié de son budget à la Politique agricole commune (PAC), l'Union a montré qu'il pouvait y avoir des résultats remarquables⁴⁶. La question des marges de manœuvre financières est donc majeure. Ces marges de manœuvre, l'Union peut les avoir, mais cela dépend de la volonté des États.

Le TCE est très clair sur ce point : « Le budget de l'Union est intégralement financé par des ressources propres, sans préjudice des autres recettes. Une loi européenne du Conseil fixe les dispositions applicables au système de ressources propres de l'Union... Le Conseil statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen. Cette loi n'entre en vigueur qu'après son approbation par les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. »⁴⁷ ... « Le cadre financier pluriannuel vise à assurer l'évolution ordonnée des dépenses de l'Union dans la limite de ses ressources propres. Il fixe les montants des plafonds annuels des crédits ... Une loi européenne du Conseil fixe le cadre financier pluriannuel. Il statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen... Le budget annuel de l'Union respecte le cadre financier pluriannuel... »⁴⁸.

Le pouvoir du Parlement étant limité, la co-décision trouve ses limites ici ; mais les États peuvent décider de nouvelles recettes, y compris fiscales. Ce sont aussi les États qui décident du plafond des crédits lors de la fixation des cadres

34/ Article III - 323

35/ Article I - 3, alinéa 2

36/ Article III - 184

37/ Article I - 30, alinéa 3 « la Banque centrale européenne est une institution. Elle a la personnalité juridique... Les institutions, les organes et les organismes de l'Union ainsi que les gouvernements des États membres respectent cette indépendance »

38/ Article III - 185

39/ Article III - 130, alinéa 2

40/ Partie III, articles 137 - 143

41/ Partie III, articles 161 - 169

42/ c'est le seul endroit du TCE où le terme de service public est employé, article III - 239

43/ Article III - 367

44/ Article III - 203

45/ Article III - 205, alinéa 1

46/ Bien entendu ici il ne s'agit pas de faire l'éloge d'une politique productiviste

47/ Article I - 54

48/ Article I - 55

financiers pluriannuels. Les recettes et les dépenses de l'Union, leur nature et leur niveau, dépendent donc de la seule volonté politique, et donc de la nature politique des gouvernements des États de l'Union.

Ainsi, aujourd'hui, si le montant des ressources autorisées du budget est égal à 1,27 % du PIB des États membres, c'est que le Conseil européen en a décidé ainsi en 1999 à Berlin pour la période 2000-2006⁴⁹. En 2004 le budget européen s'élève à 111,30 milliards d'euros, trois fois moins que le budget de la France (23 % du PIB de la France). Le budget européen est donc très faible. Les marges de manœuvres demeurent fortes et, une politique économique soutenue qui intègre une politique sociale est possible. Ce n'est ni une question économique, ni une question de Constitution, elle relève d'une conception du rôle de la dépense publique qui dépend uniquement de la volonté politique des gouvernements des États.

Ouvrir les marchés pour favoriser le développement économique et construire à terme une Europe plus ambitieuse telle était la fonction assignée après guerre à la construction européenne. Ses promoteurs rêvaient déjà d'une Europe puissante et fédérale, mais ils ont renoncé à forcer le destin. Inspirée par Jean Monnet, « la méthode Schumann » a consisté, par des réalisations concrètes, à établir des « solidarités de fait » jusqu'à produire l'édifice d'une Europe politique. En 1957, le Traité de Rome s'inspirait de la pensée économique dominante, la pensée keynésienne : « *La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et le rapprochement progressif des politiques économiques des États membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les États qu'elle réunit* ». Nous étions loin de « *l'économie de marché ouverte où la concurrence est libre* » des derniers Traités et reprise dans la partie III du TCE

Au fond ce projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe est décevant, il est souvent loin de nos aspirations pour une Europe démocratique basée sur un socle de droits fondamentaux universels, indivisibles et effectifs. Sur la forme, il est un Traité qui veut se donner les allures d'une Constitution, que sa partie trois, ses multiples protocoles et annexes viennent alourdir quand ils ne viennent pas en contradiction avec les deux premières parties. Malgré le contexte néo-libéral d'écriture du Traité, les plus optimistes diront que le travail de la Convention a quand même permis de petites avancées en réunissant en un seul document les Traités antérieurs, en élargissant les pouvoirs du Parlement, en donnant la personnalité juridique à l'Union, en inscrivant l'Union dans un système de valeurs.

Les partisans du non verront le TCE, dans ce qu'il a de plus

caricatural, comme un reflet du néo-libéralisme ; ils affirmeront que ce Traité ne pourra jamais être révisé, surtout à vingt cinq, et qu'il nous engage pour des décennies, voire l'éternité. Les partisans du oui lui concéderont des avancées, une portée symbolique, une chance dans le contexte politique, ils diront que, depuis l'origine, l'Europe s'est construite ainsi, que nous en sommes au quatrième Traité depuis dix ans, qu'il vaut mieux prendre ce qu'il y a, qu'il est illusoire de croire à un sursaut qui permettrait d'aller au-delà de Nice dans le contexte politique actuel.

Quel que soit le résultat du référendum des 29 mai 2005, quelle que soit la position des autres pays de l'Union, la LDH continuera à lutter, selon les orientations de son 82^{ème} Congrès, pour construire une Europe démocratique, citoyenne et des droits :

- basée sur un socle de droits fondamentaux, indivisibles, universels et effectifs ;
- où le parlement joue pleinement son rôle, c'est-à-dire légifère ;
- où l'exécutif gouverne et engage sa responsabilité devant le parlement ;
- où l'institution judiciaire règle les conflits, y compris ceux qui opposent les citoyens de l'Union ;
- où sont citoyens de l'Union tous ceux qui y résident ;
- où les associations et les syndicats sont considérés comme des interlocuteurs à part entière des institutions européennes ;
- respectueuse de la diversité qui la compose ;
- où l'économie est mise au service du développement social.

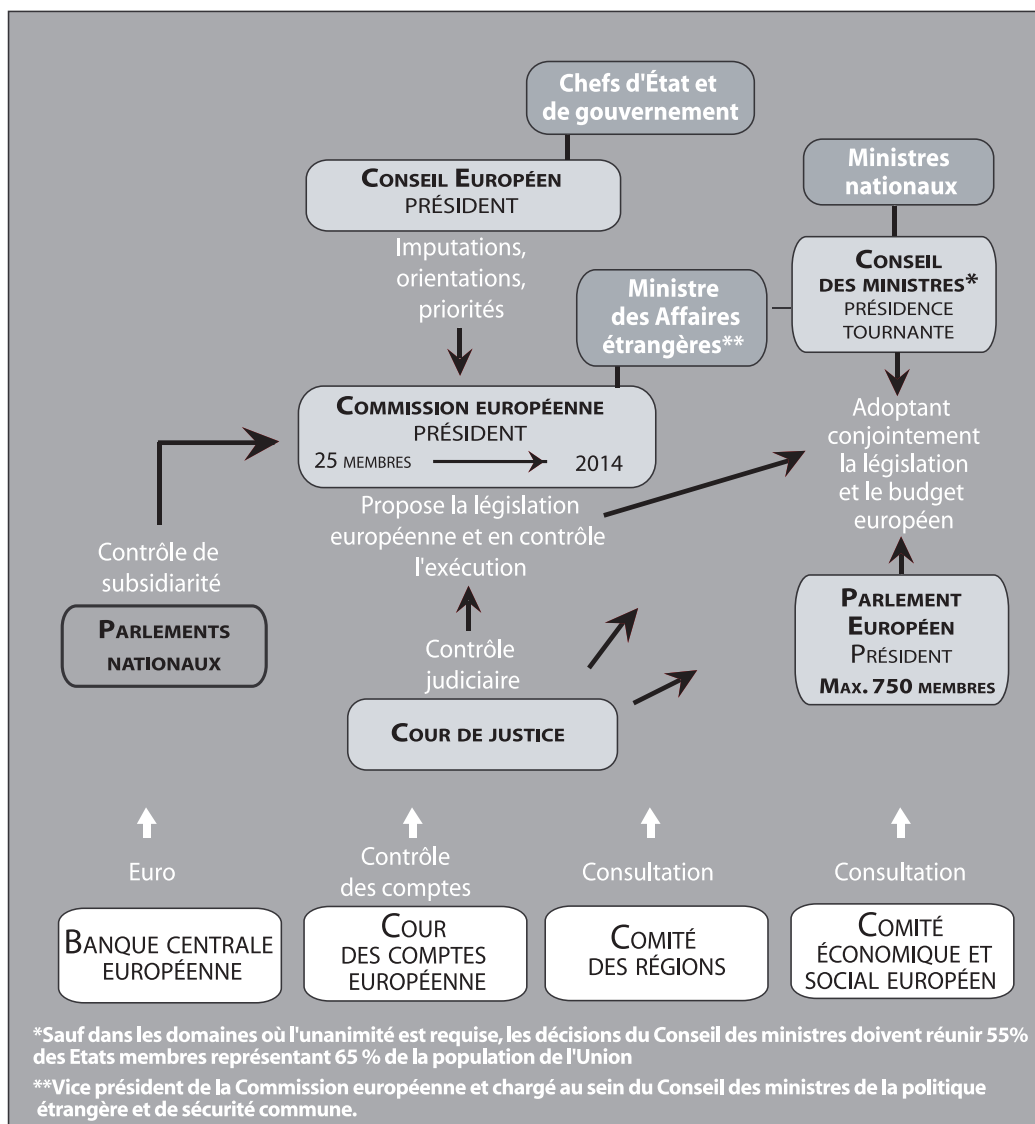
En laissant nos concitoyens se prononcer pour le oui ou pour le non, nous nous engageons, comme nous nous y sommes déjà engagés, à construire le rapport de force qui nous permette d'avancer vers cette Europe là. Ce qui est devant nous, va plus loin que la simple question du contenu du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe, va au-delà de la charge symbolique que porte ou non ce texte. La question est essentiellement politique, elle porte sur la capacité ou non du mouvement politique et des forces sociales de construire cette Europe démocratique, citoyenne et des droits, une Europe au service du social.

Pierre BARGE

Le 14 mars 2005

49/ dans le cadre de l'adoption de « l'agenda 2000 » adopté par le Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999

Les institutions européennes - Qui fait quoi ?



Des liens utiles

Pour avoir un bon aperçu des textes disponibles :
<http://www.strasbourg-europe.com/fr/ciie/avenir.asp?niv=BIS&ID=87&lien=avenir.asp>

Texte de la Constitution (en document word) :
<http://mjp.univ-perp.fr/europe/2004constitution1.htm>

Texte de la Constitution au Journal officiel de l'Union européenne :
<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:FR:HTML>

Le site europa sur la Constitution :
http://europa.eu.int/constitution/index_fr.htm

Le site du Sénat : une bonne source documentaire :
http://www.senat.fr/europe/cig_2003/

Texte annoté de la Constitution avec référence aux anciens traités
http://www.senat.fr/rap/rapport_constitution/rapport_constitution.html