

Rappel historique du Parlement européen sur son ambition constitutionnelle (12 janvier 2005)

Légende: À la veille du vote à Strasbourg, le 12 janvier 2005, sur le rapport Corbett/Méndez de Vigo relatif au projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, le service de presse du Parlement européen présente un rappel historique sur l'ambition constitutionnelle de l'institution.

Source: DG-INFO, Direction de l'Information-Service de Presse. Affaires constitutionnelles. Rappel historique: l'ambition constitutionnelle du Parlement européen, PE-BR/05/4. [s.l.]: Parlement européen, [s.d.].

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2012

URL:

http://www.cvce.eu/obj/rappel_historique_du_parlement_europeen_sur_son_ambition_constitutionnelle_12_janvier_2005-fr-eae2c843-39b3-4812-b907-46a51d0ae9ce.html

Date de dernière mise à jour: 05/09/2012

Affaires constitutionnelles

Rappel historique: l'ambition constitutionnelle du Parlement européen

Depuis sa première élection au suffrage universel, en 1979, le Parlement européen a encouragé, dans sa grande majorité, un approfondissement de l'intégration européenne. Pour les députés, cet approfondissement passe notamment par une clarification du jeu institutionnel, avec un rôle accru pour les élus directs, et par une plus grande efficacité décisionnelle, avec un recours aussi fréquent que possible au vote majoritaire au Conseil. Le PE défend aussi invariablement le rôle moteur de la Commission, en particulier son droit exclusif d'initiative législative, dans le souci de l'intérêt général des citoyens au-delà des intérêts nationaux.

Certains souhaits des députés européens se sont progressivement concrétisés, au fil des traités. Mais il a fallu attendre l'échec du traité de Nice pour que la réforme fondamentale que le PE suggérait soit engagée sur le plan des institutions et des procédures de décision. Il en résulte aujourd'hui un projet de Constitution sur lequel le Parlement se prononcera le 12 janvier 2005, plus de vingt ans après le "projet Spinelli".

Le "projet Spinelli" et l'Acte unique européen

L'action du PE en faveur d'une Communauté plus intégrée et plus efficace démarre surtout avec le projet d'Union européenne rédigé en particulier par le député (et ancien commissaire) Altiero Spinelli. Conçu dans le cadre de la commission institutionnelle du PE, ce projet est adopté en plénière le 14 février 1984 par 237 voix pour, 31 contre et 43 abstentions. Ce projet prévoit le transfert de nouvelles compétences au niveau européen et le processus décisionnel envisagé met déjà sur pied d'égalité le Conseil et le Parlement dans un système proche du bicaméralisme classique.

Le "projet Spinelli" enclenche la première réforme fondamentale de la Communauté depuis les traités fondateurs. Ce sera l'Acte unique européen, signé par les Etats membres en février 1986 et entré en vigueur le 1er juillet 1987. L'Acte unique amplifie l'objectif originel du marché commun en visant désormais un grand marché intérieur intégré pour le 1er janvier 1993. Il confie de nouvelles compétences à la Communauté: capacité monétaire, politique sociale, cohésion économique et sociale, recherche et développement technologique, environnement, coopération en politique étrangère. Il améliore également la capacité décisionnelle en remplaçant l'unanimité par la majorité qualifiée pour les questions relatives au tarif douanier commun, à la libre prestation des services, la libre circulation des capitaux et la politique commune des transports maritimes et aériens. La majorité qualifiée s'applique aussi à plusieurs compétences nouvelles dans le domaine du marché intérieur, de la politique sociale, de la cohésion économique et sociale, de la recherche et de l'environnement.

La procédure de "coopération" octroie enfin un rôle législatif mais modeste au PE qui doit aussi donner son avis conforme aux accords d'association et d'élargissement. On est certes loin des ambitions initiales du projet Spinelli, mais celles-ci finiront par se concrétiser, peu à peu, au fil des traités suivants.

Les traités de Maastricht et d'Amsterdam

Pour tous les traités qui suivront, le Parlement élaborera des rapports et votera des résolutions aussi bien avant qu'après leur conclusion. Tous ces textes sont rappelés et énumérés dans le rapport Corbett - Méndez de Vigo sur le projet de Constitution (note de bas de page du point I.2. de l'exposé des motifs).

Le traité de Maastricht (signé le 7 février 1992, entré en vigueur le 1er novembre 1993) marque une avancée considérable dans l'intégration européenne, en particulier dans les domaines de la politique monétaire, de la politique étrangère, de la justice / affaires intérieures, mais de larges pans de ces nouvelles politiques restent handicapés par leur caractère intergouvernemental, par l'unanimité et l'absence de contrôle parlementaire réel. A l'inverse, pour un premier volet de politiques communautaire, le PE se voit reconnaître un pouvoir de "codécision" législative avec le Conseil. La procédure de codécision sera ensuite simplifiée et élargie à de nouveaux domaines dans le traité d'Amsterdam (signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1er mai 1999).

Mais même si les députés ont toujours salué les avancées successives, ils ont dû aussi constater qu'à chaque fois les lacunes fondamentales se répétaient ou s'aggravaient. Car loin de clarifier le jeu institutionnel et les procédures de décision (22 procédures différentes dans le traité de Maastricht !), ces traités ont souvent compliqué les choses et rendu plus nécessaire l'adoption d'un texte fondamental, global et simplifié.

L'échec de Nice

Conscients des insuffisances d'Amsterdam, les Chefs d'Etat et de gouvernement convoquent une nouvelle Conférence intergouvernementale lors du Conseil européen d'Helsinki, en décembre 1999. Mais cette CIG a un mandat étriqué qui consiste essentiellement à négocier les reliquats institutionnels d'Amsterdam en adaptant le système de décision et la composition de la Commission et du Parlement en vue de l'élargissement.

Les attentes du Parlement sont autrement plus ambitieuses. Il les formule dans un important rapport adopté en avril 2000. Les députés suggèrent que tous les traités précédents soient refondus en un seul texte, avec une première partie constitutionnelle, incluant les objectifs de l'Union, la Charte des droits fondamentaux (qui serait dotée ainsi d'une force contraignante), les institutions, la répartition des compétences entre l'Union et les Etats, et les procédures décisionnelles.

Le Parlement souhaite l'abolition de la structure en piliers héritée de Maastricht au profit d'une généralisation de la méthode communautaire. Il propose aussi de remplacer le système complexe de pondération des voix au Conseil par une double majorité beaucoup plus claire. Les députés préconisent également la fusion des fonctions du Haut Représentant et du Commissaire aux relations extérieures et cela au sein de la Commission, dans le portefeuille d'un Vice-président.

Dans le domaine budgétaire, les députés prônent enfin la suppression de la distinction entre dépenses obligatoires et non-obligatoires, ainsi que l'inscription des perspectives financières pluriannuelles dans les traités, leur montant étant fixé de commun accord entre le Conseil et le Parlement. Ces propositions du Parlement finiront par s'imposer. Mais pas à Nice.

Les députés européens sont déçus du traité de Nice (signé le 26 février 2001, entré en vigueur le 1er février 2003). Certes, reconnaissent-ils, "le Traité de Nice lève le dernier obstacle formel à l'élargissement" mais "une Union de 27 Etats membres ou davantage exige des réformes plus profondes". Et même en jugeant le résultat selon l'ordre du jour réduit de la CIG, les réponses apportées sont insuffisantes aux yeux du Parlement. L'Union ne gagne rien en termes de capacité d'action ou de réduction de son déficit démocratique. Pour le Parlement, "le Traité de Nice marque la fin d'un cycle qui avait été entamé à Maastricht (...) et exige le déclenchement d'un processus constitutionnel qui soit couronné par l'adoption d'une Constitution".

L'essentiel, à Nice, n'était sans doute pas dans le traité. Il était plutôt dans la démonstration éclatante de la limite atteinte par la méthode de négociation intergouvernementale et dans les annexes : la déclaration 23, sur l'avenir de l'Union, qui annonce une réforme plus profonde et selon une autre méthode.

La Constitution

Dès octobre 2000, avant l'échec du traité de Nice, le PE préconise la mise sur pied d'une "convention" (une enceinte qui ne soit plus réservée aux seuls représentants des gouvernements, mais ouverte aussi aux députés nationaux, aux députés européens et à la Commission). Le rapport Duhamel préconise une "constitutionnalisation" des traités en "un texte cadre, unique, lisible et bref". Une première Convention de ce type avait permis d'élaborer, en 2000, la Charte des droits fondamentaux.

Le souhait des députés de rééditer cette expérience est bien reçu par les chefs d'Etat et de gouvernement qui se rallient à cette méthode. Cette nouvelle Convention regroupe, de mars 2002 à juillet 2003) 15 représentants des gouvernements des Etats membres, 13 des Etats candidats, deux conventionnels par

parlement national des pays membres et des candidats, deux représentants de la Commission et 16 députés européens (et, pour chacune de ces quatre composantes, autant de suppléants). Les députés européens jouent un rôle actif non seulement au sein de la Convention mais aussi en marge de celle-ci. En effet, une bonne dizaine de rapports spécifiques sont adoptés par le PE en rapport direct avec l'élaboration de cette Constitution où bon nombre de leurs vues seront intégrées.

Voici la liste de ces rapports (et les résultats des votes en plénières, quand un vote nominatif a eu lieu):

- Résolution du 16.3.2000 : rapport Duff/Voggenhuber, sur l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne;
- Décision du 14.11.2000 : rapport Duff/Voggenhuber, sur l'approbation du projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (410 pour, 93 contre, 27 abstentions);
- Résolution du 23.10.2002 : rapport Duff, sur l'impact de la Charte des droits fondamentaux de l'Union et son statut futur (344 pour, 79 contre, 28 abstentions);
- Résolution du 29.11.2001 : rapport Leinen/Méndez de Vigo, sur le Conseil européen de Laeken et l'avenir de l'Union (350 pour, 86 contre, 46 abstentions);
- Résolution du 25.10.2001 : rapport Poos sur la réforme du Conseil (422 pour, 23 contre, 17 abstentions);
- Résolution du 14.3.2002 : rapport Carnero González sur la personnalité juridique de l'Union européenne (273 pour, 23 contre, 26 abstentions);
- Résolution du 7.2.2002 : rapport Napolitano sur les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre de la construction européenne;
- Résolution du 16.5.2002 : rapport Lamassoure sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres (322 pour, 64 contre, 58 abstentions);
- Résolution du 17.12.2002: rapport Bourlanges sur la typologie des actes et la hiérarchie des normes dans l'Union européenne (364 pour, 149 contre, 16 abstentions);
- Résolution du 14.1.2003 : rapport Napolitano sur le rôle des pouvoirs régionaux et locaux dans la construction européenne (395 pour, 100 contre, 45 abstentions);
- Résolution du 24.9.2003 : rapport Gil-Robles/Tsatsos sur le projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe et l'avis du Parlement européen sur la convocation de la Conférence intergouvernementale (335 pour, 106 contre, 53 abstentions).

Quant au texte le plus important du PE sur la Constitution, le lecteur en aura pris connaissance ci-dessus dans son intégralité: il s'agit bien sûr du rapport Corbett/Méndez de Vigo sur le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, qui sera voté ce 12 janvier 2005 à Strasbourg.