



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

Bruxelles, le 26 septembre 2003

12656/03

**PE 181
POLGEN 61**

NOTE

du : Secrétariat général du Conseil
aux : Délégations

Objet: Résolution du Parlement européen sur le projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe et portant avis du Parlement européen sur la convocation de la CIG

Veillez trouver ci-joint, en annexe, le texte de la résolution votée par le Parlement européen suite au rapport de M. José Maria Gil-Roblès Gil-Delgado et de M. Dimitri Tsatsos, sur le projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe et portant avis du Parlement européen sur la convocation de la Conférence intergouvernementale, lors de sa période de session plénière à Strasbourg, le 24 septembre 2003.

Un résumé des débats figure au doc 12938/03 PE 178

Constitution européenne, Conférence intergouvernementale *

Résolution du Parlement européen sur le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe et portant avis du Parlement européen sur la convocation de la Conférence intergouvernementale (11047/2003 – C5-0340/2003 – 2003/0902(CNS))

(Procédure de consultation)

Le Parlement européen,

- consulté par le Conseil, conformément à l'article 48, alinéa 2, du traité sur l'Union européenne, sur la convocation de la Conférence intergouvernementale appelée à examiner les modifications à apporter aux traités sur lesquels est fondée l'Union (11047/2003 – C5-0340/2003),
- vu le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe élaboré par la Convention sur l'avenir de l'Europe¹,
- vu sa résolution du 31 mai 2001 sur le traité de Nice et l'avenir de l'Union européenne²,
- vu sa résolution du 29 novembre 2001 sur le processus constitutionnel et l'avenir de l'Union³,
- vu ses résolutions du 16 mai 2002 sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres⁴, du 14 mars 2002 sur la personnalité juridique de l'Union européenne⁵, du 7 février 2002 sur les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre de la construction européenne⁶ et du 14 janvier 2003 sur le rôle des pouvoirs régionaux et locaux dans la construction européenne⁷,
- vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,
- vu la communication de la Commission "Une constitution pour l'Union" (COM(2003) 548),

¹ CONV 850/03 - JO C 169 du 18.7.2003, p. 1.

² JO C 47 E du 21.2.2002, p. 108.

³ JO C 153 E du 27.6.2002, p. 310.

⁴ JO C 180 E du 31.7.2003, p. 493.

⁵ JO C 47 E du 27.2.2003, p. 594.

⁶ JO C 284 E du 21.11.2002, p. 322.

⁷ P5_TA (2003)0009.

- vu le rapport de la commission des affaires constitutionnelles et les avis de la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense, de la commission des budgets, de la commission du contrôle budgétaire, de la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, de la commission économique et monétaire, de la commission juridique et du marché intérieur, de la commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie, de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la politique des consommateurs, de la commission de l'agriculture et du développement rural, de la commission de la pêche, de la commission de la politique régionale, des transports et du tourisme, de la commission du développement et de la coopération, de la commission des droits de la femme et de l'égalité des chances et de la commission des pétitions (A5-0299/2003),

considérant ce qui suit:

- A. les citoyennes et les citoyens, les parlements, les gouvernements, les partis politiques - tant au sein des États membres qu'au niveau européen - et les institutions de l'Union ont droit à participer au processus démocratique d'élaboration d'une constitution pour l'Europe et, dès lors, la présente résolution constitue l'évaluation, par le Parlement européen, du projet de traité constitutionnel élaboré par la Convention,
- B. la préparation, la conduite et surtout le résultat de la conférence de Nice ont établi que la méthode intergouvernementale de révision des traités de l'Union a atteint ses limites, et des négociations purement diplomatiques ne permettent pas d'apporter des solutions répondant aux besoins d'une Union comptant 25 États membres,
- C. la qualité du travail de la Convention en ce qui concerne la préparation du projet de Constitution et la réforme des traités justifie pleinement la décision du Conseil européen de Laeken de prendre des distances par rapport à la méthode intergouvernementale pour adopter la proposition faite par le Parlement de mettre sur pied une convention chargée de rédiger la constitution; les résultats obtenus par la Convention, au sein de laquelle les représentants du Parlement européen et des parlements nationaux ont joué un rôle crucial, prouvent que la méthode conventionnelle, qui consiste en des discussions ouvertes, est beaucoup plus efficace que la méthode des conférences intergouvernementales à huis clos qui a eu cours jusqu'à présent,
- D. il demande à être associé activement et en permanence non seulement à la Conférence intergouvernementale, mais aussi aux phases suivantes du processus constitutionnel,
- E. les propositions de la Convention représentent des progrès notables, mais les nouvelles dispositions devront être mises à l'épreuve au regard des défis qui vont de pair avec l'Union élargie, et la méthode de la Convention devrait s'appliquer à toutes les révisions à venir,
- F. la Convention, comme celle de la Charte des droits fondamentaux qui l'avait précédée, a ouvert pour l'intégration européenne une nouvelle phase au cours de laquelle l'Union européenne consolidera son ordre juridique, donnant à celui-ci un caractère constitutionnel contraignant pour ses États membres et ses citoyennes et citoyens, même si la Constitution est finalement approuvée sous la forme d'un traité international,

- G. en dépit des nombreuses divergences d'opinions initiales des conventionnels, une large majorité des quatre composantes de la Convention, y compris le Parlement, a appuyé la proposition finale de celle-ci, qui repose donc sur un large et nouveau consensus, même si toutes les demandes du Parlement concernant la démocratie, la transparence et l'efficacité de l'Union européenne n'ont pas été satisfaites; une remise en question des importants compromis dégagés au sein de la Convention compromettrait les progrès accomplis par la Convention dans la refonte de l'Union sur une base constitutionnelle plus efficace et démocratique et, en outre, invaliderait toute la méthode conventionnelle,
- H. il conviendrait d'évaluer le projet de traité instituant la Constitution européenne à l'aune des éléments suivants:
- a) souci de préserver la paix, la démocratie, la liberté, l'égalité, la diversité linguistique et culturelle, l'État de droit, la justice sociale, la solidarité, les droits des minorités et la cohésion, qui ne sauraient jamais être considérés comme définitivement acquis mais dont le sens doit faire l'objet d'un contrôle incessant au fil de l'évolution historique et des générations,
 - b) respect de la nature de l'Union européenne en tant qu'entité unie dans la diversité,
 - c) confirmation de la nature unique et de la double légitimité de l'Union, émanant des États membres et des citoyens,
 - d) fidélité à la préservation du principe d'équivalence entre les États membres et de l'équilibre interinstitutionnel, qui garantit la double légitimité de l'Union,
 - e) efficacité d'une Union comptant 25 États membres ou plus, assortie d'un renforcement du fonctionnement démocratique des institutions de celle-ci,
 - f) développement d'un système de valeurs aux racines culturelles, religieuses et humanistes qui, allant au-delà du marché commun, vise, dans le cadre d'une économie sociale de marché, à améliorer la qualité de vie des citoyennes et des citoyens et de la société dans son ensemble, et recherche la croissance économique, la stabilité et le plein emploi, la promotion accrue du développement durable et une mise en œuvre plus satisfaisante de la citoyenneté de l'Union,
 - g) forte légitimité politique aux yeux des citoyennes et des citoyens et au travers des partis politiques européens,
 - h) dispositif constitutionnel global qui devrait déboucher sur un renforcement de la crédibilité politique de l'Union et de son rôle à l'intérieur et à l'extérieur,
1. se félicite des progrès accomplis dans la voie de l'intégration européenne et de l'évolution démocratique représentée par la "Constitution pour l'Europe" proposée par la Convention et qui prend la forme d'un traité établissant une Constitution européenne, étant donné qu'il s'agit du texte exprimant la volonté politique des citoyennes et des citoyens européens et des États membres sous une forme solennelle et globale;

2. constate avec satisfaction que le projet de Constitution ancre dans une large mesure les valeurs, les objectifs, les principes, les structures et les institutions de l'héritage constitutionnel de l'Europe, ce qui donne à ce projet la qualité d'un texte constitutionnel mais aussi le rend susceptible d'évolution continue;
3. se félicite de ce que les symboles de l'Union aient été repris dans le projet de Constitution;

Des étapes importantes sur la voie d'une Union européenne plus démocratique, plus transparente et plus efficace

Démocratie

4. se félicite vivement de ce que la Charte des droits fondamentaux fasse partie intégrante et juridiquement contraignante de la Constitution (partie II), et souligne l'importance de la dignité de la personne et des droits fondamentaux en tant qu'aspects essentiels d'une Union citoyenne, sociale et démocratique;
5. se félicite de la nouvelle "procédure législative", qui est appelée à devenir la règle, voyant en celle-ci une avancée fondamentale dans la voie du renforcement de la légitimité démocratique des activités de l'Union; reconnaît par là même cette extension notable de la codécision et souligne que celle-ci devra se poursuivre;
6. juge positive l'élection de la Présidente ou du Président de la Commission par le Parlement européen, et souligne qu'il s'agit, en tout état de cause, d'une avancée importante vers un système amélioré de démocratie parlementaire à l'échelle européenne;
7. apprécie les possibilités de participation accrue des citoyennes et des citoyens européens et des partenaires sociaux, notamment l'introduction de l'initiative citoyenne;
8. juge important le rôle accru des parlements nationaux ainsi que des pouvoirs régionaux et locaux dans les activités de l'Union;
9. appuie les parlements nationaux dans leurs efforts en vue d'accomplir plus efficacement leur mission consistant à guider et à contrôler leurs gouvernements respectifs en tant que membres du Conseil de l'Union, ce qui représente la manière efficace d'assurer la participation des parlements nationaux à l'activité législative de l'Union ainsi qu'à la définition des politiques communes;
10. charge sa commission compétente d'organiser des réunions communes avec des représentants des parlements nationaux, y compris, si possible, d'anciens membres de la Convention, afin d'assurer le suivi et l'évaluation des travaux de la Conférence intergouvernementale;

Transparence

11. juge essentiel que l'Union se dote d'une personnalité juridique unique et que la structure en piliers disparaisse formellement, même si la méthode communautaire ne s'applique pas à toutes les décisions relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et de la justice et des affaires intérieures et en matière de coordination des politiques économiques;
12. se félicite de l'introduction d'une hiérarchie et de la simplification des normes de l'Union ainsi que de la reconnaissance explicite de la primauté de la Constitution et du droit de l'Union sur le droit des États membres;
13. reconnaît les étapes franchies dans la voie du renforcement de la transparence et de la clarification des compétences des États membres et de l'Union, mais souligne l'importance de maintenir un certain degré de souplesse pour permettre des adaptations futures au sein d'une Union en évolution comptant 25 membres ou plus;
14. se félicite de ce que le traité Euratom ait été séparé de la structure juridique de la future Constitution; demande instamment à la Conférence intergouvernementale de convoquer une conférence de révision du traité afin d'abroger les dispositions obsolètes et dépassées du traité, surtout celles relatives à l'encouragement de l'énergie nucléaire et l'absence de procédures de prise de décision démocratiques;
15. se félicite du fait que le Président de la Convention se soit engagé à ce que l'ensemble du texte constitutionnel soit rédigé dans une langue neutre sous l'angle du genre et invite la Conférence intergouvernementale à effectuer les modifications rédactionnelles nécessaires à cette fin dans le projet de traité instituant la Constitution;

Efficacité

16. attache beaucoup de prix à l'extension du vote à la majorité qualifiée au Conseil en ce qui concerne la législation; se félicite de l'amélioration du système, non sans souligner la nécessité de poursuivre à l'avenir l'extension du vote à la majorité qualifiée ou de recourir à une majorité super-qualifiée, sans préjudice des possibilités prévues à l'article I-24.4 du projet de Constitution;
17. fait observer que le Parlement européen doit être l'instance parlementaire en matière de Politique étrangère et de sécurité commune et de Politique européenne de sécurité et de défense, pour ce qui est des compétences relevant de l'Union européenne;
18. se félicite de ce que le projet de Constitution apporte d'autres améliorations importantes dans les processus décisionnels et d'élaboration de la politique, notamment
 - le fait que l'Union a pris un engagement clair en ce qui concerne l'économie sociale de marché, que traduisent ses valeurs et ses objectifs, l'accent étant mis notamment sur l'importance de la croissance, de l'emploi, de la compétitivité, de l'égalité entre les sexes et la non-discrimination ainsi qu'un développement durable des points de vue social et environnemental,

- le fait que, bien qu'il ne s'agisse pas d'un Conseil législatif tout à fait distinct, le Conseil législatif et des Affaires générales tiendra à l'avenir des réunions publiques pour exercer ses fonctions législatives,
- l'extension de l'application du vote à la majorité qualifiée et de la codécision, notamment à l'espace de liberté, de sécurité et de justice et celle de la compétence de la Cour de justice des Communautés européennes à la justice et aux affaires intérieures,
- le fait que les accords internationaux et la politique commerciale commune seront désormais, normalement, soumis à l'avis conforme du Parlement européen,
- les dispositions relatives à la transparence et à l'accès aux documents, la simplification des procédures législatives et non législatives et l'utilisation d'un langage compris par tous les citoyens et citoyennes,
- l'abolition de la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires dans le budget et l'extension de la codécision à la politique agricole commune et de la pêche,
- la mise en place d'un programme stratégique pluriannuel de l'Union,
- la reconnaissance de l'importance croissante de la dimension régionale de l'intégration européenne,
- la modification des dispositions relatives à l'accès à la Cour de justice,
- les dispositions relatives aux règlements délégués adoptés par la Commission et prévoyant un mécanisme de rappel ("call-back") au bénéfice du Parlement et du Conseil,
- les dispositions qui permettent aux pays qui se sont engagés dans une coopération renforcée de recourir entre eux au vote à la majorité qualifiée lorsque l'unanimité est prévue par ailleurs par le projet de Constitution et d'appliquer la procédure législative lorsque d'autres procédures s'appliqueraient normalement;

19. est favorable à la clause de solidarité dans la lutte contre le terrorisme et à la possibilité d'une coopération structurée en matière de sécurité et de défense dans le respect des engagements de l'OTAN;

Aspects nécessitant un examen plus approfondi lors de leur mise en œuvre

20. estime que l'élection du Président ou de la Présidente du Conseil européen ne peut en soi résoudre tous les problèmes posés à l'heure actuelle par le fonctionnement de cette institution et pourrait entraîner des conséquences imprévisibles pour l'équilibre institutionnel de l'Union; que le rôle du Président ou de la Présidente doit se limiter strictement à la conduite des travaux, afin d'éviter d'éventuels conflits avec le Président ou de la Présidente de la Commission ou le ou la ministre des affaires étrangères de l'Union et de ne pas mettre en question le statut de ces derniers et de n'empiéter en aucune façon sur le rôle de la Commission en matière de représentation à l'extérieur, d'initiative législative, de mise en œuvre de la législation ou de gestion administrative;

21. souligne que les dispositions relatives aux présidences des Conseils de ministres autres que celui des Affaires étrangères reportent l'adoption des modalités à une décision ultérieure qui devrait faire l'objet d'un examen attentif en gardant à l'esprit la nécessité de cohérence, d'efficacité et de responsabilité et celle de résoudre le problème de la présidence des organes préparatoires du Conseil;
22. se félicite de la disparition du lien établi entre la pondération des votes au Conseil et la répartition des sièges au Parlement européen, tel qu'il résulte du protocole sur l'élargissement de l'Union européenne annexé au traité de Nice; appuie le système défini dans le projet de Constitution en ce qui concerne la composition future du Parlement européen et propose qu'il soit appliqué sans retard, étant donné qu'il s'agit d'un élément essentiel de l'équilibre global entre les États membres au sein des différentes institutions;
23. présume que la création du poste de ministre des affaires étrangères de l'Union renforcera la visibilité de cette dernière et sa capacité d'action sur la scène internationale, mais souligne qu'il est indispensable que le ou la ministre des affaires étrangères de l'Union soit assisté par une administration commune au sein de la Commission;
24. suggère que le Médiateur européen, élu par le Parlement européen, et ses homologues nationaux proposent un système plus global de voies de recours extrajudiciaires, en coopération étroite avec la commission des pétitions du Parlement européen;
25. estime que la Conférence intergouvernementale devrait décider l'abrogation, conditionnée à l'entrée en vigueur du statut des députés adopté par le Parlement européen le 4 juin 2003, des articles 8, 9 et 10 du Protocole sur les Privilèges et Immunités des Communautés européennes et de l'article 4, paragraphes 1er et 2, de l'Acte sur l'élection directe;
26. déplore le fait que la Partie III ne soit pas suffisamment cohérente avec la Partie I du projet de Constitution, s'agissant en particulier de l'article I-3;
27. se félicite de l'instauration de la clause relative à la "passerelle", qui permet au Conseil européen de décider de recourir à la procédure législative ordinaire dans des cas où des procédures spéciales sont prévues, après consultation du Parlement européen et information des parlements nationaux;
28. estime que, dans le cadre de la procédure budgétaire, le Parlement doit conserver les droits dont il dispose actuellement et que ses pouvoirs ne doivent pas être réduits; est d'avis que le pouvoir parlementaire d'approbation du cadre financier pluriannuel suppose, pour être exercé de façon satisfaisante, l'ouverture rapide d'une négociation interinstitutionnelle, au-delà de la Conférence intergouvernementale, sur la structure de ce cadre financier et la nature des contraintes qui pèseront sur la procédure budgétaire; estime que le cadre financier pluriannuel devrait laisser à l'Autorité budgétaire des marges de manœuvre significatives lors de la procédure annuelle;
29. exprime sa préoccupation en ce qui concerne les réponses insatisfaisantes données à certaines questions fondamentales qui ont été clairement indiquées dans les résolutions antérieures du Parlement européen, notamment:

- la poursuite de la consolidation de la politique de cohésion économique et sociale, la coordination plus étroite des politiques économiques des États membres, dans la perspective d'une gouvernance économique effective et une intégration plus explicite de la dimension de l'emploi, de l'environnement et de celle du bien-être des animaux dans toutes les politiques de l'Union,
- la reconnaissance pleine et entière des services publics fondés sur les principes de concurrence, de continuité, de solidarité, d'égalité d'accès et de traitement de tous les usagers,
- l'abandon du recours à l'unanimité au Conseil dans certains domaines essentiels, notamment la politique étrangère et de sécurité commune (du moins pour ce qui est des propositions du ou de la ministre des affaires étrangères de l'Union bénéficiant du soutien de la Commission) et certains secteurs de la politique sociale;

30. comprend que la solution proposée dans le projet de Constitution en ce qui concerne la Commission est un aspect important du compromis institutionnel global; espère que la réforme de la Commission ne portera pas atteinte au caractère collégial de cette institution ni à sa continuité; déplore que le système envisagé rende difficile le maintien d'un bon commissaire pour un deuxième mandat;

Analyse générale

31. fait observer que le projet de Constitution élaboré par la Convention représente le résultat d'un large consensus démocratique englobant le Parlement européen et les parlements et les gouvernements nationaux de l'Union, traduisant ainsi la volonté des citoyennes et des citoyens;
32. se félicite de la disposition qui prévoit que le Parlement européen dispose désormais du droit de proposer des modifications constitutionnelles et, en outre, de donner son approbation à toute initiative visant à modifier la Constitution sans convoquer une convention, ce qui lui permettra d'exercer un contrôle de facto sur l'utilisation de ce nouvel instrument de révision constitutionnelle; regrette cependant que l'unanimité des États membres et la ratification par les parlements nationaux ou conformément à d'autres dispositions constitutionnelles restent toutes deux nécessaires pour l'entrée en vigueur même d'amendements constitutionnels d'importance mineure; déplore fortement que l'approbation du Parlement européen ne soit pas systématiquement prévue pour l'entrée en vigueur des nouveaux textes constitutionnels adoptés;
33. résout que, en dépit de certaines limites et contradictions, le résultat des travaux de la Convention devrait être approuvé puisqu'il marque une étape historique dans la voie d'une Union européenne plus démocratique, plus efficace et plus transparente;
34. estime qu'à la lumière de l'expérience de deux Conventions, cette méthode assure la légitimité démocratique et, par ses méthodes de travail, l'ouverture et la participation; est néanmoins d'avis que pour les révisions à venir, il pourrait s'avérer opportun que la Convention elle-même élise son présidium;

Convocation de la Conférence intergouvernementale et processus de ratification

35. approuve l'ouverture de la Conférence intergouvernementale le 4 octobre 2003;
36. demande instamment que la Conférence intergouvernementale respecte le consensus dégagé par la Convention, afin d'éviter des négociations sur les décisions fondamentales auxquelles a abouti la Convention et d'approuver le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe sans modifier son équilibre fondamental, tout en ayant pour but le renforcement de sa cohérence;
37. appelle les partis politiques - tant au niveau des États membres qu'au niveau européen -, les associations représentatives et la société civile à examiner de manière approfondie non seulement les résultats de la Convention mais aussi les vues du Parlement européen tel qu'exprimées dans la présente résolution;
38. se félicite vivement de l'assurance donnée par la présidence italienne que le Parlement européen sera associé étroitement et en permanence à la Conférence intergouvernementale aux deux niveaux, celui des chefs d'État ou de gouvernement et celui des ministres des affaires étrangères, et appuie son intention de clôturer la conférence en décembre 2003;
39. considère que le traité instituant une Constitution pour l'Europe doit être signé par les 25 États membres le 9 mai 2004, Journée de l'Europe, immédiatement après l'adhésion des nouveaux États membres;
40. considère que les États membres qui organisent un référendum sur le projet de Constitution devraient, si possible, organiser ce référendum ou ratifier le projet de Constitution le même jour, conformément à leurs dispositions constitutionnelles;
41. se félicite du fait que les travaux de la Conférence intergouvernementale doivent être publiés sur l'Internet; invite néanmoins la Commission, les gouvernements des États membres et les partis politiques à prévoir l'utilisation de tous les moyens d'information possibles pour faire connaître aux citoyens les contenus des travaux de la Conférence intergouvernementale et le projet de Constitution, notamment par l'organisation de forums nationaux;
42. charge son Président de transmettre la présente résolution, qui constitue l'avis du Parlement européen sur la convocation de la Conférence intergouvernementale, au Conseil, à la Commission et à la Banque centrale européenne, ainsi qu'aux chefs d'État ou de gouvernement et aux parlements des États membres et des pays adhérents ainsi que des pays candidats.