

073-063

COMMISSION INSTITUTIONNELLE
- Secrétariat -

NOTE A L'ATTENTION DE M. OREJA AGUIRRE, Président

A la suite de la réunion du 15 février 1993 de la commission institutionnelle, j'aimerais émettre les réflexions suivantes :

1. L'intervention de M. DE GIOVANNI impose de donner plus d'attention au rapport entre Constitution et Traités ; ce rapport ne peut pas être réglé uniquement avec la clause finale sur la position normative des Traités. En effet, la structure des clauses finales ne prévoit pas de nouveaux Traités, bien que les dispositions sur les lois constitutionnelles prévoient que ces lois soient ratifiées par les Etats membres. Il y a donc une certaine confusion entre Constitution et Traités.

En outre, bien que la Constitution ne remplace pas les Traités, ces derniers sont considérés comme un résidu du système précédent. Il faudrait, prévoir expressément une place pour les Traités, mais sans qu'ils puissent mettre en cause la Constitution ou en déroger. Par exemple, en simplifiant d'une façon radicale les dispositions institutionnelles, ne pourrait-on pas renvoyer aux Traités pour la définition des procédures spécifiques ou, encore, pour l'attribution des compétences dans des domaines nouveaux ?

Bien évidemment, on pourrait décider que les Traités nécessitent l'approbation du Parlement européen.

Dans la hiérarchie des normes, ils se situeraient entre la Constitution et les lois.

D'un point de vue théorique, ce système maintiendrait le rôle des souverainetés nationales, tout en redistribuant le pouvoir constituant.

2. D'autres interventions soulèvent le problème de la structure institutionnelle. Dans la suite de la préparation de la Constitution, il faudra choisir entre un système complet et défini et un système de principes - juridiquement contraignants - qui pourront être mis en oeuvre par les actes successifs ; et il faudra en tirer toutes les conséquences.

Si le choix est celui des principes, toute description de procédures, composition détaillée des organes, fonction spécifique de l'un ou l'autre président sont à éviter. Par exemple, l'article sur le président de la Commission pourrait se résumer en une phrase telle que : "Le président assume la cohérence de l'orientation politique et administrative de la Commission. Bien évidemment, il faudra maintenir une référence spécifique au pouvoir de dissoudre le Parlement.

3. Le problème de l'entrée en vigueur de la Constitution peut être posé de façons différentes :

a) d'un point de vue politique, la Constitution peut constituer le point de repère pour l'action politique du Parlement européen et pour les élections ; cet aspect ne doit en aucun cas être négligé ; faute d'une perspective, le Parlement n'a aucune chance de jouer un rôle significatif dans le système institutionnel. En outre, il a besoin d'une référence définie pour s'exprimer sur toute nouvelle modification des Traités ;

b) la Constitution n'est pas la proposition du Parlement pour la modification des Traités envisagée pour 1994 ; celle-ci doit aller dans la direction indiquée par la Constitution. Toutefois, celle-ci pourrait devenir l'enjeu majeur de la Conférence, pourvu qu'elle soit bien distinguée des Traités ;

- c) l'entrée de la Constitution dans l'ordre juridique nécessite l'approbation des Etats membres et des institutions communautaires, notamment du parlement européen. Mais l'approbation par les Etats membres ne doit pas être obtenue nécessairement par le biais d'une procédure existante. La rédaction d'une Constitution est une décision "originale" et justement constitutive de l'Union. Ne serait-il pas utile de réfléchir avec prudence sur le rôle des Parlement nationaux en tant que tels ? Serait-il si négatif que cela un désastre de reconnaître - au niveau communautaire - un rôle constituant collectif des Parlements nationaux et européen ? D'ailleurs la définition d'une Constitution "fédérale" a un effet considérable sur la souveraineté nationale, c'est-à-dire sur le pouvoir le plus profond des Parlements nationaux. Cela dit, le problème n'est pas réglé, mais une exploration pourrait être faite dans cette direction ; d'autant plus que par la suite, la Constitution peut conditionner les exécutifs dans la préparation des Traités et donc constituer le point de repère pour l'approbation de la part des Parlements.

Dans ces conditions, un débat préalable sur l'entrée en vigueur est à déconseiller. Une conclusion ne pourra être tirée qu'après une réflexion ultérieure et compte tenu du contenu de la Constitution. Si, par exemple, le jeu des amendements en fait un acte très détaillé en ce qui concerne les procédures ou les compétences, il faudra réfléchir à nouveau sur le rapport avec les Traités et la Conférence de 1996. Un document de travail sur ce problème pourrait être rédigé le moment venu.

Andrea PIERUCCI