

RAPPORT

du: Président du groupe des experts juridiques de la CIG

en date du : 25 novembre 2003

à la : Conférence intergouvernementale

*Objet: CIG 2003: adaptations rédactionnelles et juridiques au projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe et aux protocoles
- Présentation des résultats des travaux du groupe - document CIG 50/03*

1. Conformément au mandat reçu de la présidence de la CIG,¹ un groupe des experts juridiques a procédé à la "*vérification juridique*" du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe établi par la Convention européenne². Le groupe était présidé par M. Jean-Claude Piris, Directeur général du Service juridique du Conseil et Jurisconsulte de la CIG et, en son absence, par M. Giorgio Maganza, Directeur au Service juridique du Conseil.
2. Le groupe a travaillé sur la base d'un document préparé par le Secrétariat de la CIG, avec l'assistance du Service juridique du Conseil (document CIG 4/03), dans lequel étaient suggérées des améliorations juridiques au projet. Il a travaillé aussi sur des suggestions faites par les membres du groupe. Le groupe a également examiné les protocoles annexés aux traités existants sur la base de documents préparés par le Secrétariat de la CIG, avec l'assistance de la Commission (respectivement les documents CIG 41/03, CIG 48/03 et CIG 49/03).

¹ Lettre du 29 septembre 2003 de M. Frattini aux ministres des affaires étrangères des Etats membres de l'Union européenne, aux Etats adhérents et aux pays candidats, ainsi qu'au Parlement européen et à la Commission.

² Texte remis, le 18 juillet 2003, à Rome, au Président du Conseil européen par le Président de la Convention, à l'issue des travaux de celle-ci (doc. CONV 850/03).

3. Le groupe s'est réuni à quinze reprises, les 9, 10, 15, 20, 21, 24, 29 et 31 octobre, ainsi que les 5, 6, 10, 14, 18, 19 et 25 novembre 2003.

Le résultat de ses travaux figure au document CIG 50/03, qui contient le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, et dans un addendum 1 à ce document, qui contient les protocoles qui seront annexés à la Constitution.

Pour ce qui concerne les dispositions relatives aux formations du Conseil (article I-23), à la Commission et au ministre des affaires étrangères (articles I-25 à I-27 et III-250 à III-253), à la politique étrangère et de sécurité commune (article I-39 et articles III-193 à III-209 et III-215) et à la politique de sécurité et de défense commune (article I-40 et articles III-210 à III-214), le groupe des experts juridiques s'est limité, compte tenu de leur sensibilité politique, à des adaptations minimales de type horizontal reprenant pour l'essentiel les conventions de rédaction qu'il avait par ailleurs agréées.

L'ensemble de ce résultat se limite à refléter l'approche technico-juridique élaborée par le groupe des experts juridiques et n'a aucun effet sur la possibilité qu'ont les délégations de soulever toute question au niveau politique.

o
o o

4. Au cours de ses travaux, le groupe s'est mis d'accord pour suggérer des améliorations juridiques et techniques, parmi lesquelles :

- la mise en cohérence juridique et rédactionnelle des différentes parties du projet de Constitution par une meilleure cohérence juridique des dispositions (par exemple, la suppression de renvois ou de répétitions inutiles ou l'insertion de renvois nécessaires, le déplacement de certains articles ou paragraphes,¹ etc.) et une meilleure cohérence du vocabulaire utilisé (par exemple, une méthode harmonisée de rédaction des bases juridiques, l'utilisation de termes identiques pour exprimer un même concept, etc.) ;
- le comblement de certaines lacunes (par exemple, par l'ajout des autres cas dans lesquels une institution peut saisir le législateur d'un projet d'acte, l'insertion d'une définition plus complète du champ d'application de l'exception d'illégalité d'un acte, l'ajout d'une mention des instruments de la loi et de la loi-cadre dans la base juridique sur l'association des pays et territoires d'outre-mer et dans celle sur les régions ultrapériphériques ou encore l'ajout d'une mention de la règle de vote applicable dans tous les cas où le Conseil européen adopte un acte juridique obligatoire, etc.) ;
- la correction d'inexactitudes juridiques (comme, par exemple, celles sur la composition du Conseil, sur le principe de "démocratie représentative", sur le contrôle de la légalité des actes de suspension de certains droits résultant de l'appartenance à l'Union, etc.).

¹ Les dispositions suivantes ont été déplacées:
- l'article I-10(1) est transféré à l'article I-5bis;
- l'article I-10(2) est transféré à l'article I-5(2);
- l'article I-16(3) est transféré à l'article I-11(5);
- l'article I-24(4), 1er alinéa, est transféré à l'article I-33(4);
- l'article I-24(4), 2ème alinéa, est transféré à l'article I-22(4);
- l'article III-64 est transféré à l'article III-65bis;
- l'article III-84 est transféré à l'article III-289bis;
- l'article III-85 est transféré à l'article III-289ter;
- l'article III-192 est transféré à l'article III-186(1);
- l'article III-242 est transféré à l'article III-239(3);
- l'article III-280 est transféré à l'article III-281(3);
- l'article III-284 est transféré à l'article III-281(2);
- l'article IV-1 est transféré à l'article I-6bis;
- l'article IV-9 est transféré à l'article IV-7bis.

5. Le groupe s'est également mis d'accord pour suggérer une refonte complète de la plupart des dispositions finales contenues dans la Partie IV, plus particulièrement des dispositions consécutives à l'abrogation des traités existants. Il suggère ainsi:
- l'ajout, dans le préambule, d'une référence à la succession des traités et à la continuité juridique de l'acquis communautaire;
 - le regroupement dans un seul protocole des différentes dispositions transitoires éparses dans le projet de Constitution (telles que par exemple la date à laquelle prennent effet un certain nombre de règles relatives à une nouvelle composition ou une nouvelle règle de vote de certaines institutions et organes, leur composition ou les autres règles applicables dans l'intervalle entre l'entrée en vigueur du nouveau traité et cette date, etc.);
 - l'ajout de dispositions transitoires qui n'avaient pas été élaborées par la Convention, afin d'assurer la succession entre les traités existants et le futur traité établissant la Constitution et notamment la continuité juridique des institutions, organes et organismes en place, de l'acquis communautaire, des procédures en cours, etc.
6. Ces améliorations ont été agréées d'un commun accord, conformément à la règle qui avait été fixée au début des travaux du groupe.

Cependant, les délégations de l'Espagne et de la Pologne ont indiqué que le transfert dans le projet de "*protocole sur les dispositions transitoires relatives aux institutions et organes de l'Union*" des diverses dispositions transitoires éparses dans le texte du projet de Constitution soulève pour elles des questions d'opportunité politique. Par conséquent, elles ne pourront se rallier à l'approche technico-juridique élaborée par le groupe que dans la mesure où ces questions d'opportunité politique auront été résolues.

La position de ces deux délégations est reflétée dans des notes en bas de page dans le document CIG 50/03, ainsi que dans une présentation spécifique du protocole sur les dispositions transitoires dans l'addendum 1 audit document (où la version du protocole formulée sous la responsabilité du Jurisconsulte de la CIG, tout en reflétant l'approche technico-juridique du groupe, est précédé de la version dudit protocole telle que proposée par la Convention, sans adaptation technique).

7. Sur certains points, pour lesquels des améliorations juridiques avaient été suggérées par le Secrétariat de la CIG, mais où le commun accord n'a pu être atteint du fait de l'opposition d'une délégation ou d'un très petit nombre de délégations, le texte proposé par la Convention est resté en l'état, sans commentaire.

L'attention de la Conférence est cependant appelée sur quatre de ces points, car le texte figurant actuellement dans le projet de Constitution n'est juridiquement pas correct :¹

- a) dernier considérant du préambule de la Charte des droits fondamentaux (Partie II du projet de Constitution). Il est suggéré d'ajouter, à la fin du considérant, pour des raisons de sécurité juridique et de transparence, un membre de phrase rappelant que les explications sur la Charte qui avaient été élaborés par le Praesidium de la Convention ayant élaboré la Charte ont été mises à jour sous l'autorité du Praesidium de la Convention européenne; à défaut, le texte actuel s'avérerait inexact. L'ajout suivant est soutenu par la grande majorité des délégations (les délégations de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Belgique, du Luxembourg et de la France s'y opposant car elles ont estimé que cela soulève des questions d'opportunité politique): "(...) *les explications établies sous l'autorité du Praesidium de la Convention qui a élaboré la Charte et mises à jour sous la responsabilité du Praesidium de la Convention européenne.*"

Par ailleurs, dès lors que le texte en cause prévoit explicitement que "*la Charte sera interprétée par les juridictions de l'Union et des Etats membres en prenant dûment en considération les explications établies sous l'autorité du Praesidium qui a élaboré la Charte*", il ne serait juridiquement pas concevable que le texte de ces explications ne soit pas disponible pour lesdites juridictions et pour les citoyens de l'Union ; dès lors, il est suggéré qu'elles soient rendues accessibles à tous, en assurant que leur texte sera publié au Journal officiel de l'Union européenne, série C.

¹ Ces points font l'objet d'une note en bas de page dans le document CIG 50/03 (voir pages 68, 125, 182 et 224).

- b) article III-88, paragraphe 1 (base juridique pour permettre l'adoption de mesures spécifiques à la zone euro). Il paraît juridiquement incorrect de ne mentionner explicitement, ni l'institution qui doit adopter ces mesures, à savoir le Conseil, ni les procédures qu'il devra appliquer selon les cas, en fonction du contenu de la décision à adopter. L'ajout suivant est soutenu par la grande majorité des délégations: "*1. Afin de contribuer au bon fonctionnement de l'union économique et monétaire et conformément aux dispositions pertinentes de la Constitution, le Conseil adopte, conformément à la procédure pertinente parmi celles visées aux articles III-71 et III-76, des mesures concernant les États membres qui font partie de la zone euro dont la monnaie est l'euro sont adoptées pour : (...)*". Seules les délégations du Royaume-Uni et de la Suède s'y opposent en proposant une formulation différente.
- c) article III-209 (règle de non-affectation réciproque entre les procédures de la PESC et celles des autres politiques). Ce paragraphe, sur lequel il n'y a aucune difficulté de substance pour les délégations, devrait être rédigé de manière plus précise et juridiquement plus sûre. Son but est d'énoncer la règle visant à empêcher que, dans le cadre de ses attributions au titre de la PESC, le Conseil n'adopte des actes affectant les autres domaines d'activité de l'Union. Or, avec la disparition des piliers, les compétences autorisant le Conseil à agir sont toutes, indifféremment, des compétences de l'Union. Il s'agit donc de protéger non pas des compétences, mais les procédures et les attributions des institutions qui continuent à différer entre la PESC et les autres politiques (attributions plus importantes du Parlement européen, de la Commission et de la Cour de justice). La rédaction suivante est soutenue par la quasi unanimité des délégations (seule la délégation de l'Espagne s'y opposant) : "*La mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune n'affecte pas ~~les~~ l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par la Constitution pour l'exercice des compétences de l'Union énumérées aux articles I-12 à I-14, et I-16. De la même manière, la mise en œuvre des politiques énumérées dans ces articles n'affecte pas la compétence visée à l'article I-15 l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par la Constitution pour l'exercice des compétences de l'Union au titre du présent chapitre.*".

d) article III-305, paragraphe 1 (accès aux documents de la BEI). Dans la mesure où le projet de Constitution tel que préparé par la Convention prévoit que, pour ce qui concerne la BCE, ses documents ne sont accessibles au public qu'en ce qui concerne ses activités administratives et non pas ses activités bancaires, le même sort devra être réservé à la Banque européenne d'investissement. Un tel ajout est soutenu par la quasi unanimité des délégations (seule la délégation de la Suède s'y opposant).

8. Enfin, il est suggéré que la Conférence se penche sur la question de la méthode de numérotation des articles du projet. Le système adopté par la Convention (qui consiste à faire précéder le numéro arabe de chaque article du numéro romain de la Partie concernée, la numérotation arabe recommençant à 1 pour chaque Partie) crée en effet de nombreuses confusions, notamment lorsque le chiffre est cité oralement et interprété dans plusieurs langues (ainsi "I-10" et "110" ou "III-142" et "342"). Aussi serait-il préférable, tant du point de vue de la sécurité juridique, que de celui de la transparence, de la simplicité et de la facilité d'utilisation, de procéder à une numérotation continue en chiffres arabes de tout le texte de la Constitution (de 1 à 465).

Une grande majorité des délégations a soutenu la proposition de renumérotation continue, à condition qu'elle soit assortie du chiffre romain des Parties respectives, ce qui permettrait de conserver la séparation entre les quatre Parties distinctes de la Constitution.