

Résumé de l'avant-projet de Constitution de l'Union européenne (Bruxelles, 4 décembre 2002)

Légende: Le 4 décembre 2002, la Commission européenne rend public un avant-projet de Constitution de l'Union européenne, dit projet "Pénélope", qui, élaboré par un groupe d'experts à la demande du président Romano Prodi en accord avec les commissaires Michel Barnier et António Vitorino, fixe le fonctionnement des institutions communautaires et des politiques à conduire dans le cadre de l'Union.

Source: Avant-projet de Constitution de l'Union européenne. [EN LIGNE]. [Bruxelles]: [22.06.2005]. Disponible sur http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/offtext/const051202_fr.pdf.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2013

URL:

http://www.cvce.eu/obj/resume_de_1_avant_projet_de_constitution_de_1_union_europeenne_bruelles_4_decembre_2002-fr-9a8077da-9566-476e-96e2-ce7807a55f83.html

Date de dernière mise à jour: 19/12/2013

Avant-projet de Constitution de l'Union européenne

[...]

Résumé

Préambule

Le préambule reprend le texte du préambule du traité CECA, légèrement adapté. Ce choix se justifie puisque le préambule du traité CECA, tel qu'amendé, présente un caractère fondateur et porteur, digne de figurer en tête de la Constitution.

I. Principes

Cette partie se compose de neuf titres et d'une centaine d'articles. Elle contient les éléments de nature proprement constitutionnelle, qui sont à la base du système de l'Union.

1. Fondements

Ce titre affirme les principes fondateurs de l'Union et en donne une définition, qui intègre ses deux légitimités fondamentales : celle des peuples et celle des États.

Il consacre la personnalité juridique unique de l'Union et donne la liste des États membres.

Il établit les principes de base des relations entre l'Union et les États membres, fondées sur la loyauté réciproque. Le respect des identités et des diversités nationales est réaffirmé, tout comme la primauté du droit de l'Union.

Il prévoit les obligations réciproques entre les États membres, ainsi que la possibilité qu'ils ont d'établir des coopérations plus étroites, au-delà du cadre de la Constitution. En particulier, il contient une clause d'assistance mutuelle entre les États membres.

Enfin, il rappelle que l'Union respecte les droits fondamentaux, et affirme le principe de la citoyenneté de l'Union. Un renvoi général est fait à la partie consacrée aux Droits fondamentaux.

2. Missions

Ce titre souligne la nature particulière de l'Union. Il doit nécessairement s'insérer dans les principes de la Constitution, puisque l'Union ne se justifie qu'en fonction des objectifs qui lui sont impartis et des politiques qu'elle doit élaborer et mettre en œuvre pour les atteindre. Il convient de noter qu'un tel titre fait à présent défaut dans l'avant-projet de traité constitutionnel présenté par le Praesidium de la Convention, qui a ainsi éludé une question très difficile.

Les objectifs des différentes politiques sont décrits de manière synthétique, à partir des traités actuels. Cependant, la présentation est « modernisée » à la lumière des orientations politiques générales agréées récemment au sein de l'Union.

Ce titre contient une disposition sur les objectifs généraux de l'Union, qui reprend le contenu essentiel de l'article 2 du traité de l'Union européenne, ainsi que de l'article 2 du traité de la Communauté européenne. Les références à certaines notions fondamentales du système de l'Union (modèle européen de société, développement durable, principe de solidarité, compétitivité et cohésion) s'y trouvent.

Une autre disposition donne la présentation générale des politiques, classées en fonction de la différente gradation des responsabilités de l'Union et des initiatives nécessaires pour remplir les missions prévues.

Sur le plan interne, sont identifiées :

- les politiques principales, qui comprennent les politiques que l'Union assume à titre principal, à travers l'adoption d'initiatives qui encadrent, voire se substituent - au moins partiellement - à l'action des États membres ;
- les politiques d'accompagnement, qui comprennent les politiques qui accompagnent les efforts des États membres, à travers la coordination et la convergence de leurs politiques nationales ;
- les actions complémentaires, qui viennent en appui et en complément des politiques nationales.

Sur le plan externe, une référence générale à la politique des relations extérieures est faite.

Des dispositions spécifiques sont consacrées à la description des objectifs essentiels poursuivis par l'Union dans la définition et la mise en œuvre de chaque politique. En fait, ces dispositions indiquent les orientations générales de l'action des institutions dans chaque domaine. Ces dispositions se réfèrent plus précisément à l'espace de liberté, sécurité et justice; au marché intérieur; à la concurrence; à la politique économique et monétaire; à l'agriculture et la pêche; aux transports; à l'utilisation pacifique de l'énergie atomique; à la cohésion économique et sociale; à la politique sociale et d'emploi; à l'environnement; à la recherche et développement technologique; à la protection des consommateurs; aux réseaux transeuropéens; à la santé et, dans l'ensemble, aux domaines d'action complémentaire (éducation, formation professionnelle, culture, audiovisuel, compétitivité industrielle, protection civile, utilisation de l'espace).

S'agissant des relations extérieures, les objectifs généraux de cette politique sont exposés de manière globale, sans faire de distinction selon qu'il s'agit des relations diplomatiques, des relations économiques ou de la coopération. Les relations entre l'Union et ses États voisins sont évoquées de manière particulière. Finalement, un renvoi est fait à l'Acte additionnel n°1, pour ce qui concerne la défense.

3. Compétences

Comme il a été déjà indiqué dans la méthodologie, ce titre se concentre sur les principes fondamentaux qui régissent l'attribution et l'exercice des compétences à l'Union.

En premier lieu, il s'agit du principe selon lequel l'Union ne dispose que de compétences attribuées par la Constitution. Il est explicitement affirmé que les compétences non attribuées à l'Union appartiennent aux États membres et que l'Union s'interdit d'enfreindre ces dernières compétences nationales.

En deuxième lieu, les principes de subsidiarité et de proportionnalité sont repris. Toutes les décisions doivent être prises le plus près possible des citoyens.

Une attention particulière est réservée au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. La responsabilité d'y veiller, dans le courant de la procédure législative, appartient d'abord aux institutions. Cependant un droit de regard est reconnu également aux Parlements nationaux, conformément aux suggestions avancées par deux groupes de travail de la Convention, qui ont été soutenues par la très large majorité des autres membres de la Convention.

Une disposition spécifique permet de préserver la souplesse du système et de continuer à mettre en œuvre les actions nécessaires, même en l'absence d'une base juridique spécifique dans la Constitution. Il s'agit d'une disposition analogue à l'actuel article 308 du traité CE. Bien entendu, des adaptations conformes à l'inspiration générale de ce document ont été apportées : l'unanimité au Conseil est remplacée par la majorité qualifiée renforcée et le Parlement européen est activement impliqué dans la procédure décisionnelle, à travers l'exigence de l'avis conforme. En outre, le champ d'application de cette disposition est étendu à l'ensemble des politiques de l'Union.

4. Institutions

Ce titre contient les dispositions fondamentales relatives aux institutions et aux organes de l'Union, en particulier celles relatives aux tâches et à la composition de ces instances. Les autres dispositions moins essentielles, qui à l'heure actuelle figurent dans les traités, sont reprises dans l'Acte additionnel n°4.

Les tâches du Parlement européen sont énumérées (co-législateur ; responsabilités en matière financière et budgétaire ; participation à la nomination de la Commission ; contrôle de celle-ci).

Les membres du Parlement européen sont élus au suffrage universel direct et leur nombre ne peut excéder sept cents.

La règle générale de vote au Parlement européen est la majorité des suffrages exprimés, mais dans certains cas, la Constitution peut exiger des majorités spéciales.

Le travail du Parlement européen est organisé par des commissions parlementaires permanentes, dont le nombre et les domaines de compétence sont fixés et devraient correspondre à ceux des formations du Conseil et de la répartition des responsabilités au sein du collège des commissaires. Le Parlement européen pourrait habiliter ces commissions parlementaires à exercer certaines de ses tâches.

Mettant un terme à la situation actuelle, qui n'est pas du tout claire, le Conseil européen n'est plus considéré comme une instance à part dans l'architecture institutionnelle de l'Union, mais comme la formation la plus importante du Conseil, puisqu'il réunit les Chefs d'État ou de gouvernement. Le Président de la Commission reste membre du Conseil européen, mais il ne participe pas aux votes relatifs aux décisions que le Conseil européen doit prendre en vertu de la Constitution.

La tâche principale du Conseil européen consiste à donner à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et à définir les orientations politiques générales. En outre, il participe aux décisions les plus importantes dans la vie de l'Union (révision de la Constitution, fixation des perspectives financières, nomination du président de la Commission, du secrétaire de l'Union et du collège des commissaires).

Le Conseil se réunit dans d'autres formations pour exercer les autres tâches qui lui sont confiées (co-législateur ; coordination des politiques économiques nationales ; prise de décision dans les relations extérieures et dans les autres domaines prévus par la Constitution, y inclus les finances et le budget).

La règle générale de vote au Conseil est la majorité qualifiée, qui requiert la double majorité simple, à savoir la majorité des États membres qui expriment au moins la majorité de la population de l'Union. Dans certains cas, la Constitution peut exiger une majorité qualifiée renforcée, qui requiert le vote favorable des trois quarts des États membres qui expriment au moins les deux tiers de la population de l'Union. Est maintenue la disposition fondamentale nécessaire pour préserver l'équilibre institutionnel, qui figure dans les traités actuels : le Conseil statue à l'unanimité lorsqu'il entend modifier une proposition de la Commission contre la volonté de celle-ci.

Eu égard à l'ensemble des dispositions de la Constitution (programmation interinstitutionnelle, initiative et représentation sur la scène internationale par le secrétaire de l'Union, disparition des « piliers »), la fonction du président du Conseil se limite substantiellement à organiser et présider les réunions de cette institution. Il n'est donc pas utile d'avoir un « président de l'Union » ou un autre statut spécial pour la présidence du Conseil. Par conséquent, aucun régime particulier n'est proposé. Chaque formation du Conseil élit en son sein un président.

Les tâches de la Commission sont présentées de manière plus complète par rapport aux traités actuels (initiative politique et législative, fonction exécutive sur le plan réglementaire et budgétaire, négociation des accords internationaux, pouvoir de décision dans les cas explicitement prévus). Il convient de souligner la proposition de lui confier, dans son rôle traditionnel de « gardienne des traités » la fonction de constater directement les infractions éventuellement commises par les États membres sous le contrôle de la Cour de justice, à l'instar de ce qui était prévu par le traité CECA. Cette innovation permettra d'assurer une

application plus correcte et ponctuelle du droit de l'Union.

Il appartient au Parlement européen de désigner le président de la Commission, sous réserve de l'approbation par le Conseil européen. Ce dernier, en revanche, nomme le secrétaire de l'Union qui dispose d'un statut spécial pour une période transitoire, d'un commun accord avec le président de la Commission. Les autres commissaires sont désignés par le Conseil européen, d'un commun accord avec le président de la Commission ; le Parlement européen soumet ensuite l'ensemble de ce collège à un vote d'approbation.

Le collège peut être contraint à abandonner ses fonctions dans le cas d'une motion de censure votée par le Parlement européen ou par le Conseil européen. Le secrétaire de l'Union peut subir une motion de censure individuelle par le Conseil européen. Des majorités renforcées s'appliquent pour les votes dans ces procédures. Un commissaire peut être obligé à présenter sa démission par le président de la Commission.

Le président définit les orientations politiques de la Commission, désigne les vice-présidents - parmi lesquels figure le secrétaire de l'Union -, répartit autour de chaque vice-président les responsabilités au sein du collège. Des exigences d'efficacité requièrent que la Commission puisse habiliter un vice-président, ensemble avec un ou plusieurs commissaires, à prendre certaines décisions au nom du collège.

La Cour de justice reste compétente pour assurer l'intégrité et l'unité du droit de l'Union, en réservant une attention particulière au respect des droits fondamentaux et à la répartition des compétences entre l'Union et les États membres. Les différents types de recours prévus dans les traités actuels sont ainsi repris dans la Constitution, étant entendu que, suite à la disparition des "piliers", les limitations de compétence qui sont actuellement prévues dans les deuxième et troisième piliers disparaissent aussi. En outre, suite à l'attribution à la Commission de la tâche de constater les éventuels manquements des États membres au droit de l'Union, la procédure actuellement prévue aux articles 226 et 227 du traité instituant la Communauté européenne est modifiée, la Cour étant désormais chargée de se prononcer sur l'éventuel recours de l'État membre concerné à l'encontre de la décision de la Commission constatant le manquement.

Le système judiciaire correspond à celui établi par le traité de Nice. Cependant, il fait l'objet d'une nouvelle présentation. Désormais, le terme "Cour de justice" désigne l'ensemble du système judiciaire de l'Union, qui se compose d'une Cour suprême (l'actuelle Cour de justice des Communautés européennes) et d'un Tribunal de première instance, auquel peuvent être adjointes des chambres juridictionnelles.

Aucun changement n'est proposé pour les tâches de la Cour des Comptes par rapport aux traités actuels.

Les tâches et la composition de la Banque centrale européenne correspondent aux dispositions actuellement en vigueur.

Il est reconnu au Comité des régions, rebaptisé "Assemblée des régions", et au Comité économique et social, rebaptisé "Comité économique et social européen", la possibilité de rendre des avis consultatifs aux institutions, à leur initiative ou suite à une demande, sur toutes les propositions législatives, sur tout autre document de consultation ou sur des questions d'intérêt politique. Les avis de l'Assemblée des régions portent une attention particulière au respect du principe de subsidiarité.

Les dispositions figurant dans les traités actuels, relatives aux tâches et au statut de la Banque européenne d'investissement, sont également reprises.

Enfin, une disposition spécifique est consacrée aux Agences qui peuvent assister la Commission dans l'exercice de sa fonction exécutive.

Il convient de souligner que le statut et les tâches du Médiateur sont régis par la partie de la Constitution consacrée aux Droits fondamentaux, telle que complétée par l'Acte additionnel n°4, relatif aux dispositions institutionnelles complémentaires.

Dans ce même Acte additionnel figure une disposition sur le Procureur européen, qui est conforme aux

propositions déjà avancées par la Commission à ce sujet.

5. Instruments

Eu égard au présent système des actes et des procédures de l'Union - qui est particulièrement critiqué pour sa complexité -, ce titre suggère une simplification substantielle.

Ainsi, d'une part, est proposée une typologie des actes de l'Union, qui donne lieu à l'établissement d'une claire hiérarchie des normes, sans par ailleurs utiliser cette expression hautement controversée. D'autre part, sont développées des définitions des différents actes en fonction des institutions compétentes pour les adopter et des procédures prévues à cet effet, ce qui comporte un important effet de clarification.

Concrètement, la Constitution serait mise en œuvre, selon le cas, par:

- des accords internationaux, des actions communes et des déclarations, dans le cadre de la politique des relations extérieures;
- des lois adoptées par le Parlement européen et par le Conseil en codécision;
- des décisions du Conseil ou, dans un nombre limité de domaines (par exemple, dans la concurrence), de la Commission;
- des recommandations.

A leur tour, les lois et les décisions du Conseil seraient mises en œuvre:

- soit, en règle générale, par les autorités compétentes dans les États membres;
- soit, lorsqu'il est nécessaire d'adopter des mesures d'exécution au niveau de l'Union, par la Commission, qui est donc l'institution titulaire de la compétence exécutive au niveau européen.

Enfin, sont évoqués les actes non contraignants que les institutions peuvent adopter, tout comme la possibilité que des codes de bonne conduite ou des accords conclus par les partenaires sociaux permettent d'atteindre les objectifs de la Constitution, sans nécessité d'une intervention directe de l'Union.

L'idée de l'intensité de l'action de l'Union est introduite, en liaison avec l'obligation de prise en compte des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Le principe que l'action de l'Union s'inscrit dans une programmation interinstitutionnelle est affirmé ; une procédure est spécifiquement prévue pour l'élaboration de cette programmation.

La loi remplace - en tant qu'acte de droit dérivé de premier rang - les règlements, les directives et les décisions-cadre. On distingue entre la loi organique (à savoir la loi qui régit l'organisation des institutions et le fonctionnement de l'Union) et la loi ordinaire. Les caractéristiques et le contenu essentiel des lois sont spécifiquement identifiés.

La procédure législative est calquée sur le dispositif actuellement prévu pour la procédure de codécision, qui fonctionne assez bien. Bien que le déroulement de la procédure soit décrit en détail dans l'Acte additionnel n°4, le titre en question en définit les éléments constitutifs :

- les lois sont adoptées en codécision par le Parlement européen et le Conseil, sur proposition de la Commission (l'Acte additionnel n°4 précise que cette dernière a la possibilité de retirer sa proposition en cas de risque de violation du principe de subsidiarité ou, plus généralement, de dénaturation);
- les différentes phases de la procédure sont clairement identifiées: première lecture, deuxième lecture et

conciliation ;

- des délais précis sont introduits pour la première lecture, tout en gardant les délais déjà prévus par le traité actuel pour la deuxième lecture et la conciliation. (L'Acte additionnel n°4 précise que si une des deux institutions législatives ne se prononce pas en première lecture dans le délai qui lui est imparti, alors que l'autre institution a approuvé la proposition sans amendements, la loi est adoptée. Si les deux institutions ne se prononcent pas dans les délais, la proposition est rejetée);
- des majorités renforcées sont prévues pour l'adoption des lois organiques.

Les actes d'exécution des lois et des décisions du Conseil sont normalement adoptés par les États membres. Des raisons de sécurité juridique, d'efficacité de l'action ou de bon emploi de fonds de l'Union peuvent exiger que ces mesures soient prises au niveau européen. Dans ce cas, la responsabilité incombe toujours à la Commission, qui adopte des règlements. Il est prévu que la Commission respecte certaines modalités dans l'exécution (assistance par des agences, consultation des comités, information du législateur).

Une disposition spécifique sur les recommandations introduit la méthode ouverte de coordination.

6. Vie démocratique de l'Union

Ce titre constitue une nouveauté par rapport à la structure des traités actuels. La nature constitutionnelle du nouveau système exige que les différents aspects de la dimension démocratique de l'Union soient regroupés dans un titre spécifique du texte fondateur. Un titre analogue figure dans l'avant-projet de traité constitutionnel présenté par le Praesidium de la Convention.

Pour être vraiment complet, le titre en question devrait également inclure certaines dispositions qui actuellement figurent dans la Charte des droits fondamentaux, notamment celles relatives à la citoyenneté de l'Union. Cependant, vu que la Convention semble avoir fait le choix d'intégrer la Charte dans le futur traité constitutionnel sans toucher à sa structure, il est proposé de ne pas insérer les dispositions pertinentes de la Charte dans ce titre. Néanmoins, pour saisir pleinement la portée de la dimension démocratique de l'Union, il sera nécessaire de lire et interpréter ce titre à la lumière des dispositions qui figurent désormais dans la partie consacrée aux Droits fondamentaux.

Le titre en question consacre le principe de l'égalité des citoyens de l'Union et l'interdiction de toute discrimination dans le droit de l'Union en raison de la nationalité.

Il souligne le rôle des partis politiques européens et prévoit la procédure uniforme d'élection du Parlement européen, au suffrage universel et direct.

Il affirme la transparence des activités des institutions, à travers l'ouverture au public des sessions plénières du Parlement européen et des réunions du Conseil législatif, l'accès des citoyens aux documents des institutions et leur information par la Commission sur les activités de l'Union.

Il établit le principe de la consultation des parties intéressées.

Enfin, il traite de la protection des données à caractère personnel.

7. Finances

Cf. méthodologie.

8. Dispositions diverses

Ce titre comprend les dispositions essentielles en matière de capacité juridique de l'Union; de récolte des informations nécessaires et d'établissement des statistiques au niveau européen; de responsabilité

contractuelle et non contractuelle de l'Union; de neutralité à l'égard des régimes de propriété, d'ordre public; et finalement d'application territoriale de la Constitution.

Il s'agit, pour la plupart, de dispositions qui figurent déjà dans les traités actuels et qui ont été adaptées au nouveau système.

La question de l'application territoriale de la Constitution requiert une attention particulière. C'est pourquoi des dispositions spécifiques sont également prévues dans l'Acte additionnel n°5.

Les articles sur les sièges des institutions et des organes de l'Union et sur le régime linguistique des institutions - que l'avant-projet de traité constitutionnel présenté par le Praesidium de la Convention semble avoir négligés - n'ont pas été repris dans la Constitution et figurent dans l'Acte additionnel n°4, relatif aux dispositions institutionnelles complémentaires. En vue de donner une vision plus claire et immédiate de la situation, ces articles contiennent les dispositions qui sont actuellement incluses dans le Protocole de 1997 sur les sièges des institutions, organismes et services - pour ce qui concerne les sièges - et dans le règlement n°1 de 1958 - pour ce qui concerne le régime linguistique.

9. Révision et adhésion

Cf. méthodologie.

II. Droits fondamentaux

Cette partie reprend intégralement la Charte des droits fondamentaux, y inclus son Préambule.

Certaines dispositions ont fait l'objet d'adaptations purement matérielles pour permettre l'intégration et assurer la cohérence dans le nouveau système (par exemple, "Constitution" remplace "traité CE", "droit de l'Union" remplace "droit communautaire").

Les intégrations et adaptations recommandées par le groupe de la Convention présidé par M. Vitorino, qui a examiné la question de l'intégration de la Charte dans le futur traité, ont été aussi reprises. Il s'agit de modifications apportées aux dispositions générales horizontales figurant à la fin de cette partie, qui d'une part permettent de clarifier que l'intégration des droits fondamentaux n'étend pas les compétences de l'Union; d'autre part, fixent des critères d'interprétation des droits et des principes en question.

Les trois dispositions finales de cette partie ne figurent pas dans la Charte. Cependant, deux d'entre elles ne sont pas vraiment nouvelles. En fait, celles-ci contiennent les bases juridiques qui sont déjà dans le traité CE et qui permettent à l'Union d'adopter des mesures de droit dérivé à l'encontre des discriminations (voir les articles 12 et 13 du Traité CE) ou pour mettre en œuvre les droits liés à la citoyenneté européenne (voir les articles 18, 19 et 22 du Traité CE).

La seule disposition vraiment nouvelle est celle qui explicitement autorise l'Union à adhérer aux Conventions internationales pour la protection des droits fondamentaux, et en particulier à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cette disposition constitue une proposition largement consensuelle au sein de la Convention.

[...]