

NOTE DE TRANSMISSION

du Praesidium
à la Convention

Objet : Avant-projet de Traité constitutionnel

Les membres de la Convention trouveront ci-après l'avant-projet de Traité constitutionnel établi par le Praesidium, que le Président présentera lors de la session plénière du 28 octobre 2002.

Avant projet

[L'objectif de ce texte est d'illustrer l'articulation d'un traité éventuel. Dans la 1ère Partie, l'inclusion ou non de certains articles, ainsi que le contenu plus précis de plusieurs d'entre eux, restent à déterminer en fonction des travaux de la Convention. Par conséquent, l'inclusion de certains articles dans ce texte n'entend pas préjuger du résultat des débats de la Convention.]

TRAITE **INSTITUANT UNE CONSTITUTION POUR L'EUROPE**

A. TABLE DES MATIERES

PREAMBULE

1ère PARTIE: ARCHITECTURE CONSTITUTIONNELLE

Titre I : Définition et objectifs de l'Union

- Article 1 Création de [la Communauté européenne, Union européenne, Etats-Unis de l'Europe, Europe Unie.]¹.
- Article 2 Ses valeurs.
- Article 3 Ses objectifs.
- Article 4 Sa personnalité juridique.

Titre II : La citoyenneté de l'Union, et les droits fondamentaux

- Article 5 La citoyenneté de l'Union.
- Article 6 La Charte des droits fondamentaux.

¹ La référence au terme "Union" devra être remplacée dans tout le texte par celui de "Communauté européenne", "Union européenne", "Etats-Unis de l'Europe" ou "Europe Unie", dans le cas où l'on déciderait de changer la dénomination de l'Union.

Titre III : Les compétences et les actions de l'Union

- Article 7 Les principes fondamentaux: attribution, subsidiarité, proportionnalité.
- Article 8 Le respect des principes fondamentaux: compétences d'attribution limitées. Contrôle de la subsidiarité et de la proportionnalité. Primauté du droit de l'Union. Evolution dans la durée.
- Article 9 Les catégories de compétences : définition.
- Article 10 Les compétences exclusives.
- Article 11 Les compétences partagées.
- Article 12 Les domaines d'action d'appui.
- Article 13 Politique étrangère et de sécurité commune; politique de défense commune; politique en matière de police et de justice dans le domaine pénal.

Titre IV : Les Institutions de l'Union

- Article 14 Le système institutionnel commun aux actions menées par l'Union et aux actions menées par les Etats membres de manière conjointe dans le cadre de l'Union.
- Article 15 Le Conseil Européen: composition, rôle, missions.
- Article 15bis La Présidence du Conseil Européen.
- Article 16 Le Parlement Européen: composition, attributions.
- Article 17 Le Conseil : composition, attributions.
- Article 17 bis La Présidence du Conseil.
- Article 18 La Commission: composition; attributions (monopole d'initiative).
- Article 18 bis La Présidence de la Commission.
- Article 19 Le Congrès des Peuples d'Europe.
- Article 20 La Cour de Justice.
- Article 21 La Cour des Comptes.
- Article 22 La Banque Centrale Européenne.
- Article 23 Les organes consultatifs de l'Union.

Titre V : La mise en œuvre des compétences et des actions de l'Union

Article 24 Les instruments de l'Union : p.ex. lois européennes, lois-cadres, décisions européennes (liste à préciser à la lumière des conclusions du Groupe de travail IX).

Article 25 Procédures législatives: adoption des lois et des lois-cadres.

Article 26 Procédures d'adoption des décisions.

Article 27 Procédures d'adoption des actes d'application.

Article 28 Procédures de mise en œuvre des actions d'appui (y inclus programmes).
Surveillance de leur exécution.

Article 29 Politique étrangère et de sécurité commune.

Article 30 Politique de défense commune.

Article 31 Politique en matière de Police et de Justice dans le domaine pénal.

Article 32 Le recours aux coopérations renforcées.

Titre VI : La vie démocratique de l'Union

Article 33 Principe d'égalité démocratique des citoyens de l'Union.

Article 34 Principe d'une démocratie participative.

Article 35 Loi électorale uniforme pour l'élection au Parlement européen.

Article 36 Transparence des débats législatifs de l'Union.

Article 37 Règles de vote des Institutions de l'Union. La mise en œuvre de la possibilité de "l'abstention constructive", et ses conséquences.

Titre VII : Les finances de l'Union

Article 38 Les ressources de l'Union.

Article 39 Le principe d'équilibre budgétaire de l'Union.

Article 40 La procédure budgétaire de l'Union.

Titre VIII: L'action de l'Union dans le monde

Article 41 La représentation extérieure de l'Union.

Titre IX : L'Union et son environnement proche

Article 42 Relations privilégiées entre l'Union et des Etats voisins.

Titre X : L'appartenance à l'Union

Article 43 Une Union ouverte à tous les Etats d'Europe, qui respectent strictement ses valeurs et droits fondamentaux et acceptent ses règles de fonctionnement.

Article 44 Procédure d'adhésion à l'Union.

Article 45 La suspension des droits d'appartenance à l'Union.

Article 46 Le retrait de l'Union.

2ème PARTIE : LES POLITIQUES ET LA MISE EN OEUVRE DES ACTIONS DE L'UNION

Cette partie devrait contenir les bases juridiques. Elle devrait spécifier en relation avec chaque domaine, le type de compétence (Titre III), et les actes et les procédures (Titre V) qui seront applicables, conformément à ce que sera décidé pour la 1ère Partie. Des amendements techniques seront nécessaires pour mettre en concordance cette deuxième partie du Traité avec la première.

A. POLITIQUES ET ACTIONS INTERNES

A1. MARCHÉ INTERIEUR

- I. Libre circulation des personnes et des services
 - 1. Travailleurs;
 - 2. Liberté d'établissement;
 - 3. Liberté de prestation de services;
 - 4. Visas, asile et immigration et autres politiques liées à la circulation des personnes.
- II. Libre circulation des marchandises
 - 1. Union douanière;
 - 2. Interdiction de restrictions quantitatives.

- III. Capitaux et paiements
- IV. Le rapprochement de législations.

A2 POLITIQUE ECONOMIQUE ET MONETAIRE

A3. POLITIQUES DANS D'AUTRES DOMAINES SPECIFIQUES

- I. Règles de concurrence
- II. Politique sociale
- III. Cohésion économique et sociale
- IV. Agriculture et pêche
- V. Environnement
- VI. Protection des consommateurs
- VII. Transports
- VIII. Réseaux transeuropéens
- IX. Recherche et développement technologique

A4. LA SECURITE INTERIEURE

La politique en matière de police et de justice dans le domaine pénal.

A5. DOMAINES OU L'UNION PEUT DECIDER DE MENER UNE ACTION D'APPUI

- I. Emploi
- II. Santé publique
- III. Industrie
- IV. Culture
- V. Education, formation professionnelle, jeunesse.

B. L'ACTION EXTERIEURE

- I. Politique commerciale
- II. Coopération au développement
- III. Aspects externes de politiques couvertes dans les chapitres A1 à A4

- IV. La politique étrangère et de sécurité commune
 - 1. Politique étrangère;
 - 2. Gestion de crises.
- V. La conclusion d'accords internationaux.

C. DEFENSE

D. LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION

Dispositions institutionnelles et procédurales; et dispositions budgétaires.¹

3ème PARTIE : DISPOSITIONS GENERALES ET FINALES

Dernier Titre : Abrogation des Traités antérieurs. Continuité juridique par rapport à la Communauté européenne, et à l'Union européenne.

Champ d'application.

Protocoles.

Procédure de révision du Traité constitutionnel.

Adoption, ratification, et entrée en vigueur du Traité constitutionnel.

Durée.

Langues.

¹ L'ampleur des dispositions institutionnelles et procédurales dans cette partie dépendra du degré de détail dans la première partie. On pourrait aussi envisager que dans de telles dispositions l'on ne traite que des procédures inter-institutionnelles: les dispositions qui concernent la mise en œuvre interne par les Institutions pourraient se trouver dans des Protocoles.

B. DESCRIPTION SOMMAIRE DU TEXTE

1ère PARTIE : ARCHITECTURE CONSTITUTIONNELLE

PREAMBULE

TITRE I : DEFINITION ET OBJECTIFS DE L'UNION

Article 1

- décision de mettre en place [une entité nommée: Communauté européenne, Union européenne, Etats-Unis d'Europe, Europe Unie].
- une Union d'Etats européens, conservant leur identité nationale, qui coordonnent étroitement leurs politiques au niveau européen, et qui gèrent, sur le mode fédéral, certaines compétences communes.
- reconnaissance du caractère pluriel de l'Union.
- une Union ouverte à tous les Etats européens qui partagent les mêmes valeurs, et qui s'engagent à les promouvoir en commun.

Article 2

Cet article énumère les valeurs de l'Union : dignité humaine, droits fondamentaux, démocratie, état de droit, tolérance, respect des obligations et du droit international.

Article 3

Objectifs de l'Union.

Cet article établit les objectifs généraux, tels que :

- la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts, et de l'indépendance de l'Union
- promotion de la cohésion économique et sociale
- renforcement du marché intérieur, ainsi que de l'Union économique et monétaire

- promotion d'un haut niveau d'emploi et un degré élevé de protection sociale
- niveau élevé de protection de l'environnement
- encouragement au progrès technologique et scientifique
- création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice
- développement d'une politique étrangère et de sécurité commune, et d'une politique de défense, pour défendre et promouvoir les valeurs de l'Union dans le monde extérieur.

Ces objectifs sont poursuivis selon des modalités adaptées au fait que les compétences sont attribuées en tout ou en partie à l'Union, ou exercées conjointement par les Etats membres.

Article 4

Reconnaissance explicite de la personnalité juridique à [la Communauté/Union européenne, Etats-Unis de l'Europe, Europe Unie.]

TITRE II : LA CITOYENNETE DE L'UNION, ET **LES DROITS FONDAMENTAUX**

Article 5

Cet article institue et définit la citoyenneté de l'Union : tout national d'un Etat membre est citoyen de l'Union. Il dispose d'une double citoyenneté, la citoyenneté nationale et la citoyenneté européenne, et utilise librement l'une ou l'autre, à sa convenance, avec les droits et les devoirs attachés à chacune d'elle.

L'article énumère les droits attachés à la citoyenneté européenne (circulation, séjour, vote et éligibilité aux élections municipales et au Parlement européen, protection diplomatique dans les pays tiers, droit de pétition, droit d'écrire et d'obtenir une réponse des Institutions européennes dans sa propre langue).

L'article établit le principe de non-discrimination des citoyens de l'Union en fonction de la nationalité.

Article 6

Cet article sera rédigé en fonction des travaux du groupe de travail sur la Charte.

Il pourra s'inspirer de l'Article 6 du Traité d'Union européenne.

Il pourrait

- soit faire référence à la Charte;
- soit poser le principe de l'intégration de la Charte, et faire figurer ses articles dans une autre partie du Traité ou dans un protocole spécial, annexé à la Constitution;
- soit intégrer l'ensemble des articles de la Charte.

TITRE III : LES COMPETENCES ET LES ACTIONS DE L'UNION

Article 7

Cet article énonce les principes de l'action de l'Union: celle-ci s'exerce conformément aux dispositions du Traité, dans la limite des compétences conférées par le Traité, et dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Article 8

Il établit le respect du principe selon lequel toute compétence non attribuée par la Constitution à l'Union demeure de la compétence des Etats membres.

Il établit la primauté du droit de l'Union, dans l'exercice des compétences qui lui ont été attribuées.

Il fixerait les règles du contrôle effectif de la subsidiarité et de la proportionnalité. Le rôle des Parlements nationaux à cet effet serait mentionné.

Il détermine les règles qui établissent l'adaptabilité du système (Article 308).

Il établit l'obligation de coopération loyale des Etats membres vis-à-vis de l'Union, ainsi que le principe de mise en œuvre par ceux-ci des actes des Institutions.

Article 9

Cet article énumère les catégories de compétences de l'Union.

Article 10

Cet article indique les domaines de compétence exclusive de l'Union.

Article 11

Cet article indique les domaines de compétence partagée entre l'Union et les Etats membres.

Il établit le principe que, au fur et à mesure que l'Union agit dans ces domaines, les Etats membres ne peuvent agir que dans les limites définies par la législation de l'Union.

Article 12

Cette disposition indique les domaines où l'Union appuie ou coordonne l'action des Etats membres, mais n'a pas la compétence pour légiférer.

Article 13

Dans certains domaines les Etats membres définissent, et mettent en œuvre, dans le cadre de l'Union, une politique commune selon des modalités spécifiques. Cet article indiquerait ces domaines.

TITRE IV: LES INSTITUTIONS DE L'UNION

Article 14

Cet article:

- établit que l'Union dispose d'un cadre institutionnel unique;
- dispose que ce cadre assure la cohérence et la continuité des politiques et actions menées en vue d'atteindre les objectifs de l'Union - tant les actions dans les domaines de compétences attribuées en tout ou en partie à l'Union que dans les domaines où les compétences appartiennent aux Etats membres et sont exercées par eux de façon conjointe;
- énumère les Institutions de l'Union;
- établit le principe selon lequel chaque Institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par ce Traité, conformément aux procédures et dans les conditions et aux fins prévues par celui-ci dans chaque domaine;

- énonce l'obligation pour les Institutions européennes d'assurer et de promouvoir une administration ouverte, efficace, et sobre;
- établit le principe de coopération loyale dans les relations entre les Institutions.

Article 15

Cet article définit le Conseil Européen, sa composition et ses missions.

Article 15 bis

Après que la Convention en ait débattu, cet article pourrait établir la durée du mandat et le mode de désignation de la Présidence du Conseil Européen, son rôle et ses responsabilités.

Article 16

Cet article établit la composition du Parlement Européen, dont les membres sont élus par suffrage universel direct.

Il énumère les attributions du Parlement européen, et prévoit la possibilité pour le Parlement européen d'introduire une motion de censure sur la gestion de la Commission, ainsi que la procédure et les conséquences d'une telle motion.

Article 17

Cet article énumère la composition et les attributions du Conseil et ferait référence aux formations du Conseil.

Article 17 bis

Cette disposition établirait la règle pour la désignation de la Présidence du Conseil, son rôle et ses responsabilités ainsi que la durée de son mandat.

Article 18

Cet article contiendrait les dispositions relatives à la composition et attributions de la Commission (y inclus le monopole d'initiative). Selon les travaux à venir de la Convention, il envisagerait soit un collège restreint, soit une Commission plus nombreuse, et préciserait alors les règles de délibération.

Article 18 bis

Cet article établirait le rôle et le mode de désignation de la Présidence de la Commission.

Article 19

Cet article évoquerait la possibilité d'instituer le Congrès des peuples d'Europe, déterminerait sa composition et la procédure pour la nomination de ses membres, et définirait ces attributions. (Il serait rédigé en fonction des travaux de la Convention.)

Article 20

Cet article établit la composition et attributions de la Cour de Justice, y inclus le Tribunal de Première Instance, et énoncera les principaux moyens de recours devant la Cour et le Tribunal.

Article 21

Cette disposition établit la composition et attributions de la Cour de Comptes, ainsi que son mandat.

Article 22

Cet article pourrait définir la composition et missions de la Banque Centrale Européenne, ainsi que la composition de son Conseil des Gouverneurs et de son Directoire.

Article 23

Cette disposition devrait prévoir que le Parlement européen, le Conseil et la Commission sont assistés d'un Comité Economique et Social et d'un Comité des Régions, organes exerçant des fonctions consultatives.

TITRE V : LA MISE EN OEUVRE DES ACTIONS DE L'UNION

Article 24

Cet article énumère les différents instruments dont disposent les Institutions de l'Union pour exercer leurs compétences.

Article 25

Description claire de la procédure législative de l'Union: procédures d'adoption des lois et des lois-cadres, etc.

Article 26

Description claire des procédures d'adoption des décisions, etc.

Article 27

Description des procédures de mise en œuvre par l'Union des actes visés à l'Article 24, ainsi que les moyens de surveillance de leur exécution.

Article 28

Description des procédures de mise en œuvre par l'Union des actions d'appui (y inclus programmes), ainsi que les moyens de surveillance de leur exécution.

Article 29

Cet article décrirait les procédures d'application dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune.

Article 30

Cet article décrirait les procédures d'application dans le domaine de la politique de défense commune.

Article 31

Cet article décrirait les procédures d'application pour la politique en matière de police et de justice dans le domaine pénal.

Article 32

Cette disposition devrait établir:

- les conditions pour l'instauration d'une coopération renforcée dans le cadre du traité;
- le cas échéant, les domaines du traité exclus de la coopération renforcée;
- le principe de l'application des dispositions pertinentes du traité pour l'adoption des actes nécessaires à la mise en œuvre de la coopération renforcée;
- les obligations des Etats participants et non participants à une coopération renforcée.

TITRE VI : LA VIE DEMOCRATIQUE DE L'UNION

Article 33

Cet article établit le principe selon lequel les citoyens de l'Union sont égaux vis-à-vis des Institutions de celle-ci.

Article 34

Cet article énonce le principe d'une démocratie participative. Les institutions assurent un degré élevé de transparence permettant aux différentes formes d'association des citoyens de participer à la vie de l'Union.

Article 35

Cette disposition ferait référence à un protocole contenant les dispositions assurant l'élection du Parlement Européen selon une procédure uniforme dans tous les Etats membres.

Article 36

Cette disposition établit la règle de la publicité des délibérations législatives du Parlement Européen et du Conseil, dans sa forme législative.

Article 37

Cette disposition établirait les règles de vote applicables aux délibérations des Institutions de l'Union, y inclus la définition des majorités qualifiées, et la mise en œuvre de la possibilité de l'abstention constructive et ses conséquences.

TITRE VII : LES FINANCES DE L'UNION

Article 38

Cette disposition prévoit que le budget de l'Union est intégralement financé par des ressources propres ainsi que la procédure à suivre pour l'établissement du système de ressources propres.

Article 39

Cette disposition devrait contenir le principe de l'équilibre budgétaire ainsi que les dispositions concernant la discipline budgétaire.

Article 40

Cet article devrait:

- spécifier que toutes les recettes et dépenses de l'Union doivent faire l'objet de prévisions pour chaque exercice budgétaire et être inscrites au budget;
- décrire la procédure d'adoption du budget.

TITRE VIII : L'ACTION DE L'UNION DANS LE MONDE

Article 41

Cette disposition devrait établir qui représente l'Union dans les relations internationales, tenant compte des compétences déjà exercées au titre de la Communauté.

En fonction des travaux de la Convention, cet article devrait définir le rôle et le rang futur du Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune.

TITRE IX : L'UNION ET SON ENVIRONNEMENT PROCHE

Article 42

Cet article pourrait contenir les dispositions définissant une relation privilégiée entre l'Union et des Etats voisins, s'il était décidé de créer une telle relation.

TITRE X : L'APPARTENANCE A L'UNION

Article 43

Cet article établit le principe selon lequel l'Union est ouverte à tous les Etats d'Europe qui partagent ses valeurs et veulent les poursuivre en commun, qui respectent strictement les droits fondamentaux, et qui acceptent les règles de fonctionnement de l'Union.

Article 44

Cet article établit la procédure pour l'adhésion de nouveaux Etats membres à l'Union européenne.

Article 45

Cet article établit la procédure pour la suspension des droits d'appartenance à l'Union en cas de constatation d'une violation des principes et valeurs de l'Union de la part d'un Etat membre.

Article 46

Cet article mentionnerait la possibilité d'établir la procédure de retrait volontaire de l'Union à la décision d'un Etat membre, ainsi que les conséquences institutionnelles d'un tel retrait.

2ème PARTIE : LES POLITIQUES ET LA MISE EN OEUVRE DES ACTIONS DE L'UNION

Cette partie devrait contenir les bases juridiques. Elle devrait spécifier en relation avec chaque domaine, le type de compétence (Titre III), et les actes et les procédures (Titre V) qui seront applicables, conformément à ce que sera décidé pour la 1ère Partie. Des amendements techniques seront nécessaires pour mettre en concordance cette deuxième partie du Traité avec la première.

3ème PARTIE : DISPOSITIONS GENERALES ET FINALES

Dernier Titre: Article x

Abrogation des Traités antérieurs. Continuité juridique par rapport à la Communauté européenne, et à l'Union européenne.

Article x + 1

Champ d'application du Traité.

Article x + 2

Protocoles : les Protocoles annexés au Traité en font partie intégrante.

Article x + 3

Procédure de révision du Traité constitutionnel.

Article x + 4

Adoption, ratification, et entrée en vigueur du Traité constitutionnel.

Article x + 5

Durée : le Traité est conclu pour une durée illimitée.

Article x + 6

Langues : dans lesquelles le Traité est rédigé et qui font foi.
