

NOTE

du Praesidium
à la Convention

Objet : La vie démocratique de l'Union

Partie I de la Constitution, Titre VI : La vie démocratique de l'Union

Contenu du document :

- **Page 2 : Les principaux éléments**
- **Page 4 : Tableau indicatif : les articles proposés concernant la vie démocratique par rapport aux traités existants**
- **Page 5 : Textes des articles 33 à 37**
- **Page 8 : Textes des articles 33 à 37 avec commentaires**

I. Principaux éléments

1. La question de savoir comment accroître la légitimité démocratique et la transparence des institutions était un élément essentiel de la Déclaration de Laeken. Dès les premiers travaux de la Convention il est apparu clairement qu'il y a de fortes attentes des citoyens en matière de transparence dans le processus législatif de l'Union et pour que l'Union soit plus près des citoyens, entre autre à travers un dialogue entre les institutions et les citoyens sur les activités de l'Union, à travers des associations et la société civile.
2. Les projets d'articles 33 à 37 concernent la vie démocratique de l'Union. Ils établissent un certain nombre de principes qui permettent au citoyen de comprendre que :
 - il peut contribuer à l'élaboration des décisions de l'Union;
 - il peut suivre le processus décisionnel de l'Union et donc l'évaluer.
3. Le premier d'entre eux, le projet d'article 33, est un texte nouveau, qui établit le principe selon lequel les citoyens sont égaux devant les institutions de l'Union. Le projet d'article 34 décline les éléments essentiels de la démocratie participative, et vise à donner un cadre et un contenu au dialogue déjà largement instauré entre les institutions et la société civile.
4. Le projet d'article 35 décrit le rôle du médiateur européen, et reprend des éléments de l'article 195 paragraphe 1 TCE.
5. Le projet d'article 35 bis décrit le rôle des partis politiques au niveau européen. Le texte est fondé sur l'article 191 TCE.
6. Le projet d'article 36 établit la transparence des travaux des institutions de l'Union. Le texte reprend des éléments de l'article 1 TUE concernant les prises de décisions dans la manière la plus ouverte possible et établit que le processus menant à l'adoption des lois et des lois-cadres européennes sera transparent : tant le Parlement européen que le Conseil siégeront en public lors de ce processus. L'article intègre également les dispositions de l'article 255 TCE concernant les droit des citoyens d'accéder aux documents des institutions.

7. Le projet d'article 36 bis vise à créer une seule base juridique pour la protection des données à caractère personnel, tant pour la protection de ces données par les institutions que par les États membres, lorsqu'ils agissent dans un domaine qui relève du champ d'application du droit de l'Union. Le texte est fondé sur le régime communautaire actuel, résultant de la directive 95/46 du 24 octobre 1995 sur la protection des données (fondée sur l'article 95 TCE) en ce qui concerne l'action des États membres et de l'article 286 TCE en ce qui concerne les institutions de l'Union.
8. Le projet d'article 37 intègre la Déclaration N° 11 annexé au traité d'Amsterdam, relative au statut des églises et des organisations non confessionnelles, en introduisant un paragraphe supplémentaire concernant le dialogue des institutions européennes avec ces églises et organisations (parallélisme avec le dialogue avec des associations et la société civile, qui est établi dans le projet d'article 34).
9. Des articles sur la loi électorale uniforme par l'élection au Parlement européen, et les règles de vote des institutions de l'Union étaient prévus pour le Titre VI dans l'avant projet d'octobre (CONV 369/02). Le Praesidium considère maintenant que de tels articles peuvent trouver leur place dans le Titre IV "Les institutions de l'Union".

II. Tableau indicatif : les articles proposés concernant la vie démocratique par rapport aux traités existants

	Nouveaux articles	Articles reprenant des dispositions inscrites dans les traités existants, mais de manière partielle ou avec des modifications substantielles	Articles repris des traités existants, légèrement aménagés ou sans changements
<u>Article 33</u> : principe d'égalité démocratique	✓		
<u>Article 34</u> : principe d'une démocratie participative	✓		
<u>Article 35</u> : le médiateur européen		✓	
<u>Article 35 bis</u> : les partis politiques au niveau européen		✓	
<u>Article 36</u> : transparence des travaux de l'Union		✓	
<u>Article 36 bis</u> : protection des données à caractère personnel		✓	
<u>Article 37</u> : statut des églises et des organisations non confessionnelles		*	

* Déclaration n° 11 annexée au Traité d'Amsterdam

N.B. Les commentaires dans la section IV du document expliquent dans quelle mesure chaque projet d'article est fondé sur un ou plusieurs articles existants ainsi que tout changement ou élément nouvel éventuel. Pour avoir une vue précise du fondement des articles, il est nécessaire de se rapporter aux commentaires.

TEXTES DES ARTICLES 33 À 37

Article 33 : Principe d'égalité démocratique

Le fonctionnement de l'Union est fondé sur le principe d'égalité des citoyens. Ceux-ci bénéficient d'une égale attention de la part des institutions de l'Union.

Article 34 : Principe d'une démocratie participative.

1. Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union.
2. Les institutions de l'Union donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions sur tous les domaines d'action de l'Union.
3. Les institutions de l'Union entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile.

Article 35 : Le médiateur européen

Un médiateur est nommé pour recevoir, enquêter et faire rapport sur des plaintes relatives à des cas de mauvaise administration au sein des institutions de l'Union.

Article 35bis : Les partis politiques au niveau européen

Les partis politiques au niveau européen contribuent à la formation de la conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union.

Article 36 : Transparence des travaux des institutions de l'Union

1. Afin de promouvoir une bonne gouvernance, et d'assurer la participation de la société civile, les institutions de l'Union œuvrent dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture.
2. Le Parlement européen siège en public, ainsi que le Conseil lorsqu'il délibère sur une proposition législative.
3. Toute citoyenne ou tout citoyen de l'Union ou toute personne physique ou morale résidant dans un État membre dispose d'un droit d'accès aux documents, quelle que soit la forme dans laquelle ils sont produits, du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, ainsi que des agences et organes créés par ces institutions.
4. Les principes généraux, les conditions et les limites qui, pour des raisons d'intérêt public ou privé, régissent l'exercice du droit à l'accès aux documents sont fixés par le Parlement européen et le Conseil conformément à la procédure législative.
5. Chaque institution, agence ou organe visé au paragraphe 2 définit dans son règlement intérieur des dispositions particulières concernant l'accès à ses documents.

Article 36bis : Protection des données à caractère personnel

1. Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant.
2. Le Parlement et le Conseil adoptent, conformément à la procédure législative, les règles relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et les organes de l'Union, ainsi que par les États membres dans l'exercice d'activités qui relèvent du champ d'application du droit de l'Union, et à la libre circulation de ces données.

Article 37 : Statut des églises et des organisations non confessionnelles

1. L'Union européenne respecte et ne préjuge pas le statut dont bénéficient, en vertu du droit national, les églises et les associations ou communautés religieuses dans les États membres.
2. L'Union européenne respecte également le statut des organisations philosophiques et non confessionnelles.
3. L'Union maintient un dialogue régulier avec ces églises et organisations, en reconnaissance de leur identité et leur contribution spécifique.

*

* *

TEXTES DES ARTICLES 33 À 37 AVEC COMMENTAIRES

Article 33 : Principe d'égalité démocratique

Le fonctionnement de l'Union est fondé sur le principe d'égalité des citoyens. Ceux-ci bénéficient d'une égale attention de la part des institutions de l'Union.

Commentaire :

L'article 33 introduit le principe général d'égalité des citoyens devant les institutions européennes. Celles-ci doivent en tenir compte dans leurs relations avec les citoyens européens.

Article 34 : Principe d'une démocratie participative.

1. Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union.
2. Les institutions de l'Union donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions sur tous les domaines d'action de l'Union.
3. Les institutions de l'union entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile.

Commentaire :

1. *Cet article vise à donner un cadre et un contenu au dialogue déjà largement instauré entre les institutions et la société civile (on notera que le dialogue social a sa place dans la Partie II de la Constitution, dans les dispositions concernant la politique sociale, comme c'est le cas dans le TCE).*
2. *Le paragraphe 2 vise les forums, chats sur internet et autres mécanismes similaires que les institutions ont d'ores et déjà mis en place.*
3. *Au paragraphe 3, les associations sont mentionnées à côté de la société civile car il existe des associations d'une autre nature que la société civile (syndicats d'employeurs et d'employés, associations représentant les intérêts des régions et collectivités territoriales etc).*

Article 35 : Le médiateur européen

Un médiateur est nommé pour recevoir, enquêter et faire rapport sur des plaintes relatives à des cas de mauvaise administration au sein des institutions de l'Union.

Commentaire :

Cet article, fondé sur l'article 195 TCE, permet au citoyen de savoir qu'il a une possibilité de recours contre une mauvaise administration. Les dispositions détaillées figureront dans la Partie II de la Constitution.

Article 35bis : Les partis politiques au niveau européen

Les partis politiques au niveau européen contribuent à la formation de la conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union.

Commentaire

Cet article s'inspire de l'article 191 TCE et de la formulation de l'article 12 paragraphe 2 de la Charte.

Article 36 : Transparence des travaux des institutions de l'Union

1. Afin de promouvoir une bonne gouvernance, et d'assurer la participation de la société civile, les institutions de l'Union œuvrent dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture.
2. Le Parlement européen siège en public, ainsi que le Conseil lorsqu'il délibère sur une proposition législative.

3. Toute citoyenne ou tout citoyen de l'Union ou toute personne physique ou morale résidant dans un État membre dispose d'un droit d'accès aux documents, quelle que soit la forme dans laquelle ils sont produits, du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, ainsi que des agences et organes créés par ces institutions.
4. Les principes généraux, les conditions et les limites qui, pour des raisons d'intérêt public ou privé, régissent l'exercice du droit à l'accès aux documents sont fixés par le Parlement européen et le Conseil conformément à la procédure législative.
5. Chaque institution, agence ou organe visé au paragraphe 2 définit dans son règlement intérieur des dispositions particulières concernant l'accès à ses documents.

Commentaire :

1. *Le premier paragraphe indique que dans l'objectif d'une bonne administration, les institutions de l'Union prennent des décisions de la manière la plus ouverte possible (reprise de la notion d'ouverture du deuxième alinéa de l'article 1 TUE (« Le présent traité marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens »)).*
2. *Le deuxième paragraphe de l'article concerne la transparence des travaux législatifs du Parlement et du Conseil. La mention dans la première phrase de la "délibération du Conseil" vise à couvrir la totalité de la phase de délibération législative du Conseil, du premier débat du Conseil sur un projet législatif jusqu'à son adoption. Au cas où la Convention déciderait de recommander la création d'un Conseil législatif, il conviendrait de préciser la référence au Conseil dans ce paragraphe.*
3. *Le paragraphe 3 est fondé sur l'article 255 TCE et l'article 42 sur la Charte des droits fondamentaux. Ces textes sont complétés par une extension du droit d'accès aux documents également aux documents des agences et des organes créés par le législateur, conformément à la Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO L 173 du 27.6.2001, p. 5) concernant le règlement (CE) N°1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO L 145 du 31.5.2001, p. 43). Cette déclaration commune stipule en effet que: «Le Parlement européen, le Conseil et la Commission conviennent que les agences et organes similaires créés par le législateur doivent mettre en œuvre en matière d'accès à leurs documents des règles conformes au présent règlement. [...] »*

4. *Le paragraphe 4 de l'article est fondé sur l'article 255, paragraphe 2, dans une version mise à jour concernant la référence à la procédure et avec la suppression du délai donné pour la fixation des modalités. Le texte reprend également le terme « conditions », selon la définition de la portée du Règlement N° 1049/2001 dans son Article 1 a).. L'article 255, paragraphe 2 stipule que : « Les principes généraux et les limitessont fixés par le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. ».*
5. *Le dernier paragraphe est fondé sur l'article 255, paragraphe 3.*

Article 36bis : Protection des données à caractère personnel

1. *Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant.*
2. *Le Parlement et le Conseil adoptent, conformément à la procédure législative, les règles relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et les organes de l'Union, ainsi que par les États membres dans l'exercice d'activités qui relèvent du champ d'application du droit de l'Union, et à la libre circulation de ces données.*

Commentaire :

1. *Article général sur la protection des données personnelles qui permet de créer une seule base juridique, tant pour la protection des données par les institutions que par les États membres (dans l'exercice d'activités qui relèvent du champ d'application du droit de l'Union).*
2. *Le premier paragraphe reprend le premier paragraphe de l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux: «Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant».*
3. *Le deuxième paragraphe est fondé sur le régime communautaire actuel (la directive 95/46 sur la protection des données¹, fondée sur l'article 95 TCE pour l'action des États membres, et l'article 286 TCE applicable aux institutions).*

¹ Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, JO L 281, 23.11.95, p. 31.

Pour référence, le texte de l'article 286 TCE :

«1. À partir du 1er janvier 1999, les actes communautaires relatifs à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données sont applicables aux institutions et organes institués par le présent traité ou sur la base de celui-ci.

Avant la date visée au paragraphe 1, le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, institue un organe indépendant de contrôle chargé de surveiller l'application desdits actes communautaires aux institutions et organes communautaires, et adopte, le cas échéant, toute autre disposition utile.»

Pour référence, selon l'article 3 de la directive 95/46, par. 2, « la présente directive ne s'applique pas au traitement de données à caractère personnel...mis en œuvre pour l'exercice d'activités qui ne relèvent pas du champ d'application du droit communautaire, telles que celles prévues aux titres V et VI du traité sur l'Union européenne, ... ».

4. *La question de la création d'une base juridique unique pour la protection de données personnelles a été soulevée lors de la rédaction des articles JAI, et plus particulièrement de l'article 21 (Chapitre 4, coopération policière) de la deuxième partie du traité. Dans les commentaires relatifs au projet de l'article 21 (CONV 614/03, page 31), il est expliqué que l'article 30 TUE, duquel découle essentiellement la rédaction de l'article 21, prévoit que l'échange d'informations entre les services nationaux ainsi qu'entre ceux-ci et l'Europol se fait «sous réserve de dispositions appropriées relatives à la protection des données à caractère personnel» et que, sur cette base, des dispositions «protection de données» ont été incluses dans les divers instruments du «3ème pilier». Il est expliqué qu'au lieu de faire une mention spécifique de la protection de données dans l'article 21 afin de créer la base juridique pour maintenir et développer de telles dispositions pour le domaine du «3ème pilier» actuel, il semble plus logique, suite à la suppression des piliers, de permettre la création d'un régime général de protection des données personnelles, couvrant tant le régime communautaire actuel (la directive 95/46 sur la protection des données, fondée sur l'article 95 TCE pour l'action des États membres, et l'article 286 TCE pour celle des institutions) que l'action dans le «3ème pilier» actuel.*

Article 37 : Statut des églises et des organisations non confessionnelles

1. L'Union européenne respecte et ne préjuge pas le statut dont bénéficient, en vertu du droit national, les églises et les associations ou communautés religieuses dans les États membres.

2. L'Union européenne respecte également le statut des organisations philosophiques et non confessionnelles.
3. L'Union maintient un dialogue régulier avec ces églises et organisations, en reconnaissance de leur identité et leur contribution spécifique.

Commentaire

1. *Les paragraphes 1 et 2 reprennent intégralement le texte de la Déclaration N° 11, annexé au traité d'Amsterdam, relative au statut des églises et des organisations non confessionnelles.*
2. *Le paragraphe 3 spécifie que l'Union maintient un dialogue avec les églises et les organisations visées par les paragraphes 1 et 2 (comme avec les associations et la société civile, voir article 34).*

=====