

## Rapport de la commission institutionnelle du PE sur la Constitution de l'Union européenne (9 février 1994)

**Légende:** Le 9 février 1994, le député belge Fernand Herman présente au Parlement européen, au nom de la commission institutionnelle dont il est le rapporteur, un projet de constitution de l'Union européenne.

**Source:** Deuxième rapport de la commission institutionnelle sur la Constitution de l'Union européenne. Rapporteur: M. Fernand Herman, A3-0064/94, PE 203.601/déf. 2. [s.l.]: Parlement européen, 09.02.1994. 41 p.

**Copyright:** Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/rapport\\_de\\_la\\_commission\\_institutionnelle\\_du\\_pe\\_sur\\_la\\_constitution\\_de\\_l\\_union\\_europeenne\\_9\\_fevrier\\_1994-fr-b198b297-f3aa-418d-a495-7b0cd9c85d71.html](http://www.cvce.eu/obj/rapport_de_la_commission_institutionnelle_du_pe_sur_la_constitution_de_l_union_europeenne_9_fevrier_1994-fr-b198b297-f3aa-418d-a495-7b0cd9c85d71.html)

**Date de dernière mise à jour:** 29/11/2013

## Deuxième rapport de la commission institutionnelle sur la Constitution de l'Union européenne (9 février 1994)

**Rapporteur : M. Fernand Herman**

### Sommaire

Page réglementaire

A. Proposition de résolution

B. Exposé des motifs

Annexe : Projet de constitution de l'Union européenne

Par lettre du 23 janvier 1990, la commission institutionnelle a demandé l'autorisation de présenter un rapport sur la Constitution européenne.

Au cours de la séance du 2 avril 1990, le Président du Parlement européen a annoncé que la commission institutionnelle avait été autorisée à faire rapport sur ce sujet et que la commission des affaires étrangères et de la sécurité ainsi que la commission des budgets avaient été saisies pour avis.

Le 2 août 1989, M. Luster et autres avaient déposé, conformément à l'article 45 (ex-63) du règlement, une proposition de résolution sur l'élaboration d'une Constitution européenne (B3-0015/89), laquelle avait été renvoyée le 11 septembre 1989 à la commission institutionnelle pour examen au fond et à la commission de la culture, de la jeunesse, de l'éducation et des médias pour avis.

Au cours de sa réunion du 14 juillet 1993, la commission institutionnelle a nommé M. Herman, rapporteur, en remplacement de M. Oreja, démissionnaire.

Au cours de la séance du 11 juillet 1990, le Parlement européen avait adopté la résolution contenue dans le premier rapport intérimaire (A3-0165/90) de M. Colombo. Le 12 décembre 1990, il avait adopté la résolution contenue dans le deuxième rapport intérimaire (A3-0301/90), également de M. Colombo.

La commission institutionnelle a examiné le projet de rapport au cours de ses réunions des 20 au 22 septembre, 7 et 8 octobre, 14 et 15 octobre, 23 et 24 novembre, 2 et 3 décembre 1993 et 24 janvier 1994.

Au cours de la réunion des 2 et 3 décembre 1993, elle a adopté le projet de Constitution. Au cours de la réunion du 24 janvier 1994, elle a adopté la proposition de résolution par 15 voix pour, 5 contre et 5 abstentions, par vote par appel nominal demandé par le groupe des Verts.

Le rapport a été renvoyé à la commission institutionnelle conformément à l'article 129 du règlement du Parlement européen, le 9 février 1994.

La commission institutionnelle a réexaminé le rapport au cours de sa réunion du 9 février 1994 et a décidé de présenter un deuxième rapport.

A la même date elle a adopté la proposition de résolution par 21 voix pour, 6 voix contre et 5 abstentions.

Ont participé au vote les députés : Gil-Robles, Président; Bru Puron, Vice-président; Herman, rapporteur; Aglietta, Barzanti (suppl. Planas Puchades), Bonde, (suppl. Speroni), Bourlanges (suppl. Beiroco), Brok (suppl. Luster), Boissière, Brand (suppl. Prag), de Bremond d'Ars (suppl. Spencer), Cassanmagnago-Cerretti, Cheysson, Cravinho, David, De Giovanni, De Gucht, Duverger, Ephremidis, Ferrer (suppl. Lagakos), Ford, Froment-Meurice, Gutiérrez Diaz, Hänsch, Mantovani (suppl. Lamanna), Marinho, D. Martin, Metten, Musso, Pinton (suppl. Pannella), Thyssen (suppl. Valverde) et Von Wechmar.

Le rapport a été déposé le 9 février 1994.

Le délai de dépôt des amendements a été fixé au jeudi, 10 février 1994 à 10h00.

## **A. Proposition de résolution**

Résolution sur la Constitution de l'Union européenne

### Le Parlement européen,

- vu sa résolution du 11 juillet 1990 sur les orientations du Parlement européen relatives à un projet de constitution pour l'Union européenne <sup>1</sup>
- vu sa résolution du 12 décembre 1990 sur les bases constitutionnelles de l'Union européenne <sup>2</sup>,
- vu la Déclaration de la Conférence des Parlements de la Communauté européenne du 30 novembre 1990,
- vu le résultat du referendum qui a eu lieu en Italie, à l'occasion des élections européennes de 1989, sur le mandat constituant pour le Parlement européen,
- vu sa résolution du 20 janvier 1993 sur la conception et la stratégie de l'Union européenne dans la perspective de son élargissement et de la création d'un ordre global à l'échelle de l'Europe <sup>3</sup>,
- vu la proposition de résolution déposée par M. LUSTER et autres sur l'élaboration d'une Constitution européenne (B3-0015/89),
- vu l'article 148 de son règlement,
- vu sa déclaration des droits et libertés fondamentaux du 12 avril 1989 <sup>4</sup>,
- vu le premier rapport de la commission institutionnelle ainsi que les avis de la commission des affaires étrangères et de la sécurité et de la commission des budgets, (A3-0031/94),
- vu le deuxième rapport de la commission institutionnelle (A3-0064/94),

A. considérant la nécessité, réaffirmée à plusieurs reprises au cours de la présente législature, de doter l'Union européenne d'une Constitution démocratique afin de permettre le développement de la construction européenne, conformément aux exigences de ses citoyens,

B. considérant que le Traité sur l'Union européenne ne répond pas pleinement aux exigences de démocratie et d'efficacité de l'Union européenne,

C. considérant que la Constitution doit être facilement accessible et compréhensible pour les citoyens de l'Union et doit constituer l'alternative démocratique de révision du Traité par rapport à la méthode de négociation intergouvernementale,

D. considérant que le rapport précité de la commission institutionnelle apporte une contribution importante au débat sur la démocratie et la transparence dans les institutions européennes, qui sera engagé aussi bien au sein du Parlement européen qu'au sein des parlements nationaux et dans l'opinion publique;

1. prend acte avec satisfaction des travaux de la commission institutionnelle ayant abouti à un projet de Constitution de l'Union européenne et demande au Parlement européen qui sera élu en juin 1994, de les poursuivre afin d'approfondir les débats sur la Constitution européenne, en tenant compte des contributions des parlements nationaux et de l'opinion publique, tant des Etats membres que des pays candidats à l'adhésion ;
2. propose qu'une Convention européenne réunissant les membres du Parlement européen et des parlements

des Etats membres de l'Union se tiennent avant la Conférence intergouvernementale prévue pour 1996 afin d'adopter, sur la base d'un projet de Constitution à soumettre au Parlement européen des lignes directrices pour la Constitution de l'Union européenne et de confier au Parlement européen le soin d'élaborer un projet définitif ;

3. invite les chefs d'Etat et de Gouvernements des Etats membres à désigner, sur le modèle du Comité Spaak/Dooge et dans l'esprit de la proposition de la présidence grecque, un groupe de personnalités indépendantes mais bénéficiant de leur confiance, qui soit chargé d'examiner ce projet de Constitution, d'en discuter avec le Parlement et de le proposer à la Conférence intergouvernementale ;
4. propose à la Commission et au Conseil de faire précéder la Conférence intergouvernementale prévue pour 1996 d'une Conférence interinstitutionnelle sur le même sujet ;
5. invite les parlements des Etats membres à lui faire connaître leur point de vue sur le système à employer pour la préparation et l'approbation du texte définitif de la Constitution ;
6. invite son Président à transmettre le présent projet de Constitution au Conseil et à la Commission, ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des Etats membres et des pays candidats à l'adhésion avec lesquels l'Union a entamé officiellement des négociations et de lui donner la plus large diffusion.

## **B. Exposé des motifs**

### **I. Introduction**

1. Dès son élection directe en juin 1979, le Parlement européen s'est engagé dans la voie d'une réforme institutionnelle visant à créer, conformément aux perspectives tracées par les membres fondateurs de la CECA et de la CEE, une union toujours plus étroite des peuples d'Europe dont l'aboutissement logique serait une Union politique de type fédéral, ouverte et démocratique.

Cet aspect évolutif et dynamique de la construction européenne ayant été progressivement relégué à l'arrière plan sous le poids de préoccupations plus immédiates, le Parlement, conscient de la nouvelle légitimité que lui donnait l'élection directe, s'est voulu le promoteur principal de cette transformation à long terme, jugée plus conforme aux exigences de l'efficacité, de la transparence, de la démocratie et, de ce fait, plus favorable aux intérêts des citoyens qu'il représente.

2. Pour atteindre cet objectif ambitieux, le Parlement s'est fondé sur une double stratégie, celle dite des petits pas dans le cadre des traités existants, celle plus englobante du projet d'Union européenne, l'accent étant mis tantôt sur l'une, tantôt sur l'autre, en fonction des opportunités et de la conjoncture politique du moment.

L'expérience a montré que ces deux voies étaient parfaitement complémentaires. Le projet d'Union européenne, dit projet Spinelli, déclencha un processus qui, renforcé par les conclusions du rapport Albert Ball, aboutit à la constitution du Comité Dooge et à la signature de l'Acte unique. Celui-ci, outre qu'il consacre, en les améliorant, les progrès réalisés par la méthode des petits pas en matière de procédure législative et budgétaire, comporte une partie non négligeable des propositions contenues dans le rapport Spinelli.

3. Tout le monde s'accorde à considérer que la signature de l'Acte unique, si imparfait fût-il aux yeux du Parlement, a marqué le départ d'une renaissance européenne qui s'est traduite par d'importants succès, tant sur le plan économique que sur le plan politique, et a suscité une avalanche de nouvelles demandes d'adhésion.

4. La réussite partielle du programme 1992 a mis en évidence:

a) la supériorité de la procédure communautaire sur la procédure intergouvernementale puisque seules les dispositions relatives à la libre circulation des personnes - qui ne relèvent pas de la compétence

communautaire - n'ont toujours pas pu être arrêtées;

b) le bien fondé de la revendication du Parlement en ce qui concerne la nécessité du vote à la majorité au sein du Conseil et l'utilité du rôle du Parlement dans le processus législatif puisque près de 300 directives ont pu être adoptées en quatre ans, soit trois fois plus que pendant les 10 années antérieures;

c) la nécessité de compléter rapidement l'abolition des contrôles aux frontières intérieures par la mise en place d'une Union monétaire aboutissant à la création d'une monnaie unique, sans laquelle l'instabilité des taux de change et les dévaluations compétitives finiront par recloisonner les marchés nationaux.

5. Le succès anticipé du programme 1992 a favorisé l'élaboration du projet d'Union monétaire en 3 étapes (plan Delors).

Parallèlement, l'écroulement de l'empire soviétique et la réunification de l'Allemagne ont accéléré le mouvement vers l'Union politique. Sous l'impulsion de MM. Kohl et Mitterrand, au projet d'Union monétaire a été joint un projet d'Union politique qui a abouti au Traité de Maastricht dans sa forme actuelle. Ce texte confus et illisible, résultat d'une négociation purement intergouvernementale qui n'avait été précédée d'aucun comité Spaak ou Dooge et où les préoccupations du Parlement européen n'ont été que partiellement prises en compte, n'a surmonté qu'avec difficulté l'épreuve des référenda organisés au Danemark et en France. L'atteinte ainsi portée à la crédibilité du projet, avivée par la crise économique qui a accru les divergences des politiques économique et monétaire entre Etats membres, a conduit à l'éclatement puis à la suspension du fonctionnement du système monétaire européen.

L'état de crise manifeste où se trouve aujourd'hui l'économie européenne, et plus particulièrement l'éclatement du SME, démontre de manière spectaculaire l'impasse où nous conduit la méthode intergouvernementale. L'avenir de la Communauté ne pourra jamais être géré ou pris en charge par un organe dont chaque membre a légitimement pour devoir la défense ou la promotion de l'intérêt national.

Le moment est donc venu pour le Parlement, comme au plus noir de l'euro-pessimisme du début des années 80, de remettre la construction européenne sur les rails en proposant aux citoyens européens des solutions alternatives à l'impuissance désespérante des gouvernements nationaux.

## II. Pourquoi une Constitution au lieu d'un traité?

1. Normalement, un traité est un accord entre Etats souverains qui le restent, qui n'engage qu'eux et n'est applicable qu'à eux.

Il n'engage pas directement les citoyens de ces Etats, il ne leur attribue directement ni droit ni obligation.

Si le traité met sur pied une organisation, celle-ci, normalement, ne pourra agir que sur la base du consentement, exprès ou tacite, des Etats signataires. Aucune obligation, en dehors de celles définies dans le traité, ne pourra être imposée contre leur gré.

2. Par contre, en signant le Traité de Rome, les Etats membres ont délibérément donné naissance à une communauté de droit, dotée d'organes propres, indépendants d'eux, capable de générer des normes juridiques auxquelles ils se soumettent et qui peuvent s'appliquer directement à leurs citoyens. Les éléments de supranationalité contenus dans le Traité de Rome (vote à la majorité au sein du Conseil, règlements directement applicables aux citoyens, caractère exécutoire des arrêts de la Cour de justice, contrôle par cette même cour de la légalité des actes du Conseil, etc.) ont été considérablement renforcés par la jurisprudence de la Cour de Justice qui a fini par faire accepter, non sans réticence ni résistance:

- l'existence d'un ordre juridique constitutionnel;

- la supériorité hiérarchique de l'ordre juridique communautaire sur l'ordre juridique national;

- la possibilité pour les citoyens d'obtenir directement la reconnaissance et le respect des droits qui leur sont conférés par le traité ou la législation communautaire;
- l'application directe des droits contenus dans les directives, même en l'absence de leur transposition en droit national;
- le caractère préemptif de la législation communautaire;
- le contrôle de la compatibilité des lois nationales avec l'ordre juridique communautaire.

Cette jurisprudence fait aujourd'hui partie de l'acquis communautaire et a été acceptée par les nouveaux Etats membres.

L'Acte unique et le Traité de Maastricht ont encore accentué cette évolution en accroissant les pouvoirs du Parlement (avis conforme et codécision), mais surtout en introduisant le concept de citoyenneté européenne et en garantissant aux citoyens une série de droits fondamentaux comme dans une Constitution véritable.

3. En revendiquant l'adoption d'une Constitution qui se substituerait progressivement aux traités, le Parlement ne fait qu'adapter le vocabulaire aux faits et les textes à la réalité.

Il fait oeuvre de clarté et de vérité en mettant fin à la fiction d'une souveraineté maintenue intacte des Etats membres, à l'ambiguïté qui permet aux gouvernements nationaux de s'attribuer les mérites de l'action communautaire quand elle plaît ou réussit, et de rejeter sur Bruxelles la responsabilité de leurs échecs.

Il fait également oeuvre de prévoyance et de réalisme car,

- à partir du moment où de larges sections de la politique monétaire des Etats membres sont confiées à, et gérées par, une Banque centrale indépendante,
- à partir du moment où une partie de la politique extérieure, y compris la politique de défense, est exercée en commun,
- à partir du moment où le nombre d'Etats membres dépasse la douzaine,

la cohésion et l'efficacité de l'action communautaire ne peuvent plus être assurées par un ensemble d'obligations multilatérales découlant d'un traité.

Elles doivent, en revanche, bénéficier d'une structure propre, dotée d'organes autonomes mais démocratiquement contrôlés qui peuvent résulter d'une Constitution.

### **III. Pourquoi une Constitution maintenant?**

Jusque récemment, la construction européenne a pu se poursuivre sans la participation active des citoyens, mais avec leur consentement tacite, parce que les idéaux de paix et de prospérité qu'elle véhicule, comme le sentiment de protection qu'elle assurait face aux menaces de l'empire soviétique, les confortaient dans cette attitude de tolérance bienveillante. L'effondrement du système soviétique, l'impuissance de l'Europe dans la crise yougoslave, la crise économique et le chômage, au lieu de la prospérité promise par le marché unique, l'absence d'un leadership communautaire accepté par tous, ont complètement transformé cette attitude de bienveillance consentante ainsi que l'a relevé le débat sur la ratification du Traité de Maastricht.

La construction européenne ne va plus de soi. Le désenchantement, le scepticisme voire l'hostilité, ont fait suite à la confiance et à l'espoir. Le débat sur Maastricht a également révélé une profonde méconnaissance des réalités institutionnelles européennes. La complexité des rouages communautaires, la confusion des pouvoirs et des responsabilités, l'opacité de la législation communautaire, l'illisibilité du texte du Traité lui-même, rien n'a favorisé le soutien populaire à l'entreprise européenne. Les fédéralistes craignent un retour en

arrière vers l'intergouvernemental et la renationalisation des politiques sous prétexte de subsidiarité, les nationalistes s'effarouchent de la menace que fait peser, sur leur identité nationale et leurs libertés, le centralisme bureaucratique qu'incarne la Commission de Bruxelles. Les Parlements nationaux, déjà frustrés par la réduction de leur influence au plan national, craignent une nouvelle diminution de leurs pouvoirs en faveur du Parlement européen. Personne ne trouve dans cette confusion la réponse à ses préoccupations et chacun, dans un front du refus, s'efforce de conjurer les dangers qu'il surestime. Une Constitution pour l'Europe, à condition d'être simple et lisible, devrait rassurer tout le monde en créant un cadre politique et juridique stable où les pouvoirs, les compétences et les responsabilités sont clairement définis et où les adaptations aux exigences du moment peuvent intervenir sans remettre en cause l'ensemble de l'édifice.

Dans ce contexte de crise, la présentation d'un projet de Constitution permet de relancer le débat sur les raisons de la construction européenne et la nécessité d'une telle Constitution.

#### A. Raisons politiques

Les raisons politiques d'une Constitution européenne ont fait l'objet de nombreux débats au sein de la commission institutionnelle.

On peut les résumer comme suit :

1. Il faut que le Parlement européen puisse répondre aux craintes avancées au cours du débat sur le Traité de Maastricht par une stratégie alternative basée sur des éléments tels que la clarté, la simplicité, la lisibilité, la définition de principes politiques et juridiques compréhensibles pour tout le monde et capables de garantir les intérêts politiques fondamentaux des deux composantes essentielles de l'Union, les Etats et les citoyens.

Cette stratégie doit constituer la proposition du Parlement aux partis politiques et aux électeurs en vue des élections européennes de 1994 et représenter la contribution essentielle du Parlement en vue de la révision annoncée du Traité de Maastricht. On ne pourra plus proposer aux citoyens d'approuver un fatras juridique difficilement compréhensible, même aux initiés.

2. En cette période de crise de la construction européenne, alors que la situation économique, le développement même du marché intérieur, la situation monétaire ou la situation sociale remettent en cause le bien fondé de certaines règles communautaires, il est indispensable de donner à la Communauté un cadre de référence qui permette de modifier les dispositions qui ne sont plus adaptées à la réalité, sans remettre en cause l'acquis politique de l'Union européenne.

3. Dans le contexte plus large de la grande Europe, il est nécessaire de trouver un pôle de stabilité qui puisse garantir, par sa dimension et par sa force matérielle, mais aussi morale, un certain ordre dans lequel il sera possible de réorienter et soutenir les nouvelles démocraties des pays de l'Est. Certes, l'aide économique est indispensable, mais une perspective politique sûre et crédible l'est plus encore. Le seul pôle qui pourrait avoir ces caractéristiques est la Communauté européenne pourvu qu'elle se donne les moyens de la cohérence qui garantissent la stabilité et la continuité de l'action, une Constitution.

4. Une construction complexe comme celle de l'Europe communautaire peut difficilement fonctionner à douze sur la base d'un système de traités disparates, conçus pour fonctionner à six. L'élargissement de la Communauté impose des règles capables de gérer un système de droit, un système économique, un système politique, fondés sur un nombre plus élevé d'Etats membres. Des règles constitutionnelles s'imposent pour gérer ce système. A défaut de ces règles, le système est excessivement rigide: les traités contiennent par définition des normes qui sont suffisamment générales pour être définies comme constitutionnelles et d'autres qui ne peuvent avoir la même permanence que les normes constitutionnelles. Il faut simplifier et distinguer clairement les normes ainsi que les méthodes pour les mettre à jour.

5. La fin de la guerre froide et de l'antagonisme entre les blocs a créé les conditions favorables à l'émergence d'un nouvel ordre international auquel, dans son propre intérêt, l'Europe a l'ambition de contribuer. Elle ne

pourra le faire efficacement qu'en cessant d'être une coalition politique disparate d'Etats membres aux vues et intérêts divergents pour, au contraire, se transformer en une fédération d'Etats capable de parler d'une seule voix et d'agir d'un seul mouvement.

## B. Raisons juridiques

1. La Cour de justice a reconnu dans plusieurs arrêts récents que la Communauté dispose d'un ordre juridique constitutionnel qui, toutefois, est dispersé dans 17 traités et dans d'autres actes ayant la même valeur. La Cour conclut, dans ses avis sur l'Espace Economique Européen, que certains aspects de cette Constitution ne pourraient être mis en question, même à travers une révision des traités. Une Constitution existe donc, mais elle est dispersée dans des textes qui contiennent également des normes qui n'ont rien de "constitutionnel".

Il faut simplifier et distinguer entre les normes qui ont un véritable caractère constitutionnel et les autres.

2. Le Traité de Maastricht, au départ, poursuivait cet objectif. Les rédacteurs du traité ont essayé d'intégrer l'ensemble des normes constitutionnelles dans une structure à trois piliers. Néanmoins, le nouveau traité ne supprime pas la grande quantité des normes contenues dans les traités précédents et surtout ne crée aucune hiérarchie; au lieu de simplifier, il ajoute à la complexité. Toutefois, le Traité dégage certains principes constitutionnels de grande envergure (citoyenneté, codécision, subsidiarité ...), sans en tirer toutes les conséquences ni éliminer les contradictions qui subsistent au sein du système. Sans vouloir pousser à l'extrême l'application de ces principes, il faudrait mettre en évidence les éléments essentiels et en tirer les conséquences logiques, faute de quoi les politiques abdiqueront en faveur des juges, qui seront obligés de dégager eux mêmes, d'un système compliqué et contradictoire, les principes généraux et leurs conséquences. Un projet de Constitution pour l'Europe est donc la suite logique du Traité de Maastricht.

3. Plusieurs Etats européens sont candidats à l'adhésion et les négociations pour certains d'entre eux ont déjà commencé. Il est important que les négociateurs, tant du côté des candidats à l'adhésion que du côté de la Communauté, sachent exactement à quoi ils s'engagent. Une Constitution, telle que le Parlement la propose, permettrait d'éviter des ambiguïtés dans les négociations et constituerait une protection tant pour la Communauté elle même que pour les Etats candidats. Elle rendrait plus faciles les adaptations liées à l'élargissement sans mettre en danger les principes du système. La thèse inverse, qui consiste à modifier la nature de la Communauté pour l'adapter à un nombre de pays plus élevé, aboutirait à la dilution de la Communauté dans une nouvelle AELE où chaque Etat retrouverait sans doute une plus large liberté d'agir mais où l'action collective deviendrait rapidement impossible, ou à tout le moins inefficace, comme le montre l'action intergouvernementale en Bosnie.

4. Les Traités CECA, EURATOM et CEE, qui constituent la base principale de l'acquis communautaire, n'ont jamais été unifiés. Seules la Haute Autorité, la commission d'Euratom et la Commission ont été fusionnées. Or, les Traités CECA et EURATOM comportent des avancées institutionnelles intéressantes qu'il serait dommageable de laisser dépérir comme le souhaitent certains Etats membres. Pour les intégrer de manière élégante, une Constitution semble une solution adéquate.

## C. Raisons éthiques

1. La construction européenne a été entreprise pour des raisons politiques et économiques de grande importance. Il s'agissait de garantir la paix et de favoriser le progrès économique et social, les deux objectifs étant complémentaires si l'on sait que trop souvent la misère peut conduire à la guerre. Toutefois, la Communauté est avant tout fondée aujourd'hui, et le sera encore plus demain, sur un système de valeurs partagées par ses citoyens, fruit d'un héritage culturel commun. Ce sont les valeurs de paix, de liberté, d'égalité, de tolérance, de solidarité, de justice, de droits de l'homme, de démocratie qui sont consacrées dans la plupart des Constitutions nationales des pays de la Communauté.

Nées en Europe, ces valeurs sont progressivement perçues comme universelles, à défaut d'être appliquées partout, et ont fait partiellement l'objet de certaines conventions internationales.

Sans la promotion et le respect de ces valeurs, il n'y aurait plus d'Europe. Il est donc nécessaire que leur importance soit scellée dans une Constitution européenne.

2. D'après ces valeurs et ces principes, tout pouvoir émane du peuple et de ses représentants. Tout pouvoir s'exerce en son nom et sous son contrôle. Toute personne ou institution qui exerce un pouvoir doit en rendre compte devant les représentants du peuple.

Appliqués à la construction européenne, ces principes ont donné naissance à la théorie de la double légitimité, celle des citoyens représentés par le Parlement européen et celle des Etats représentés par le Conseil. Un traité signé par les seuls Etats, considérés comme la seule source de pouvoir en Europe, ne serait pas entièrement conforme à ces principes de démocratie. Voilà pourquoi une Constitution, du point de vue démocratique, s'avère supérieure au traité.

3. Dans les pays de droit constitutionnel non écrit ou de tradition protestante, la construction européenne, avec la diminution de la marge de manoeuvre des gouvernements nationaux qu'elle implique, est trop souvent perçue comme une dérive centralisatrice et bureaucratique comportant des dangers pour les libertés individuelles.

Il importe donc à travers une Constitution de type fédéral, de construire un système de garanties juridiques et politiques qui sauvegarde les libertés de l'individu et l'autonomie des Etats membres dans la sphère d'action qui leur est propre.

#### **IV. Nature du projet**

L'organisation des pouvoirs au niveau européen peut être conçue théoriquement autour de quatre modèles abstraits:

1. le modèle intergouvernemental ou confédéral;
2. le modèle fédéral pur;
3. le modèle fédéral sur la base des régions;
4. le modèle fédéral coopératif et décentralisé

1. Ce modèle est basé sur le maintien de la souveraineté des Etats membres, qui décident de l'exercer en commun dans certains secteurs bien définis. Dans ce système, les gouvernements nationaux gardent toujours le dernier mot étant donné qu'ils détiennent la légitimité démocratique que seule peut conférer un Parlement national directement élu. En termes institutionnels européens, cela fait du Conseil européen l'organe suprême de la Communauté et son principal centre de décision mais, ne décidant qu'à l'unanimité, le Parlement n'est plus qu'un forum pour débats publics, la Commission devient un bureau d'experts qui prépare les décisions du Conseil et le Conseil devient le COREPER du Conseil européen. Sauf ce dernier point, c'est sur un tel schéma que fonctionne le Conseil de l'Europe, ou la coopération politique au sein de la CEE, ou le groupe TREVI.

2. Le modèle fédéral pur est bien connu puisqu'il a été adopté par les Etats Unis, l'Allemagne, la Suisse, etc.

En termes institutionnels européens, cela impliquerait que la Commission devienne le gouvernement fédéral dont le président serait désigné par le Parlement européen et formerait son gouvernement qui serait investi par le Parlement européen, le Conseil serait réduit à un Sénat des Etats, le Parlement serait élu directement par les citoyens sur une base proportionnelle à la population, ce qui avantagerait les grands Etats. En revanche, les Etats membres seraient représentés au Sénat sur un pied d'égalité.

Ce modèle n'est pas actuellement très réaliste,

- dans la mesure où aucun des Etats membres n'est disposé à voir son rôle réduit à celui d'un Land en Allemagne ou d'un Etat aux Etats Unis;

- dans la mesure où la centralisation du pouvoir qu'il implique irait directement à l'encontre des vœux de la majorité des citoyens.

### 3. Le modèle fédéraliste régional

Ce modèle considère que la légitimité démocratique est mieux assurée au niveau le plus proche du citoyen. La Région sera donc l'élément de base à introduire dans les institutions et l'application du principe de subsidiarité réservera à ce niveau un maximum de compétence. Le Conseil des Régions deviendrait ainsi le centre principal de décision en lieu et place du Conseil, dont l'importance serait progressivement réduite. Le Conseil des Régions détient un pouvoir de codécision avec le Parlement européen, le Conseil devient une chambre haute jouant un rôle de réflexion comme les Sénats dans certains pays.

Ce modèle n'est pas à retenir à ce stade de l'évolution européenne mais, comme le Traité de Maastricht l'a prévu, certains de ses éléments peuvent être utilement retenus.

4. Le modèle fédéral coopératif décentralisé est basé sur une double légitimité démocratique, celle des citoyens et celle des Etats. Dans ce modèle, les Etats et la Communauté sont associés à tous les stades de décision (coopération) mais l'exécution de ces décisions est principalement laissée aux Etats membres (décentralisation). Cette participation conjointe, cette codécision s'étend à tous les actes légaux: loi, budget, nomination, traité avec les pays tiers, Constitution. L'égalité de statut entre le Conseil et le Parlement peut être réalisée pour toutes les catégories d'actes ou résulter d'une répartition en deux groupes d'actes plus ou moins égaux, ceux où c'est le Conseil qui a le dernier mot et ceux où c'est le Parlement qui a le dernier mot. C'est ce modèle qui convient le mieux à la situation actuelle du développement de l'intégration européenne.

Le projet de Constitution que nous proposons s'inspire du modèle n° 4 parce qu'il répond le mieux aux exigences contradictoires du respect des identités nationales, d'efficacité dans l'action collective, de transparence, de démocratie et de proximité du citoyen.

## **V. Comment se situe le projet de Constitution par rapport aux traités existants?**

Les traités actuels, nous l'avons vu, contiennent des dispositions qui pourraient être de nature constitutionnelle et d'autres, plus nombreuses, qui n'ont rien à voir avec des principes constitutionnels et qui normalement pourraient être adoptées par une loi organique.

La Constitution comporterait trois catégories de dispositions:

- celles qui, largement compatibles avec les traités existants, seraient d'application immédiate;
- celles qui seraient d'application après un délai de cinq ans;
- celles qui seraient d'application après un délai de dix ans.

Toutefois ces délais d'application seraient automatiquement réduits de cinq ans en cas d'élargissement à plus de deux Etats membres nouveaux.

- Les autres dispositions des traités, qui ne sont pas de nature constitutionnelle et qui ne sont pas en contradiction avec le présent projet de Constitution, restent en vigueur jusqu'au moment de leur remplacement par une loi organique adoptée selon la nouvelle procédure constitutionnelle.

En résumé, la Constitution ne remplace pas entièrement les traités. Elle se situe à un autre niveau juridique, celui supérieur d'un ordre stable et permanent qui ne pourra être changé qu'exceptionnellement et de l'accord de tous les représentants des deux légitimités démocratiques, sous réserve de ce qui est prévu dans le texte

de la Constitution au paragraphe modification.

## VI. Stratégie pour l'entrée en vigueur effective

Le Parlement doit prévoir une stratégie pour l'insertion effective de "sa" Constitution dans le système juridique de l'Union européenne.

A. Il faut avant tout souligner que, si la rédaction même d'une telle Constitution et la proposition politique qu'elle contient sont déjà un élément de progrès et une référence déterminante pour le débat électoral, la préoccupation essentielle du Parlement doit cependant être celle de faire adopter par les Etats membres une telle Constitution. En effet, sans un point de référence sûr, les progrès dans la construction européenne deviennent aléatoires, incertains et très difficilement contrôlables par les citoyens et par leurs Parlements aux niveaux national et européen.

B. Il faudra donc envisager un certain nombre de possibilités pour l'entrée en vigueur de la Constitution, sans faire d'une d'entre elles un dogme.

1. Il faut bien cerner les acteurs d'un tel processus.

En premier lieu, il y a les citoyens. Leurs points de vue doivent être respectés: il faut donc que les représentants au niveau européen approuvent cette Constitution et qu'au niveau national, les Parlements ou, selon les différentes traditions constitutionnelles, les citoyens eux mêmes, l'adoptent.

En outre, puisque la Constitution engage aussi les Etats membres en tant que tels, il faut que les institutions nationales — Parlements, Gouvernements, Régions, (lorsque le système constitutionnel national le prévoit) — puissent s'exprimer et participer à la préparation de la Constitution.

Les institutions communautaires doivent être directement impliquées dans la procédure.

2. Les solutions suivantes ont été envisagées:

a) Le Parlement européen prépare un texte de Constitution, il le soumet ensuite à une Conférence interinstitutionnelle comprenant le Parlement, la Commission, les Etats membres réunis au sein du Conseil. Le texte peut être ensuite proposé à la ratification des Etats membres. Cette solution permet une négociation directe avec les Etats membres, mais n'implique pas les Parlements nationaux. Il faudrait toutefois prévoir qu'un tel document ne puisse être modifié, et qu'il ne puisse y être dérogé, par les traités entre les Etats membres.

b) Le Parlement européen prépare un texte de Constitution et le soumet aux Etats membres qui, après une Conférence intergouvernementale, le proposent à la ratification de leurs instances constitutionnelles; cette solution risque de mener à un Traité de Maastricht bis.

c) Le Parlement européen prépare un texte de Constitution et en discute avec les Parlements nationaux, soit au sein des Assises, soit avec chaque Parlement séparément, et ensuite il demande aux Parlements nationaux de le ratifier; cette solution n'est pas facilement praticable mais pourrait être associée à la première.

d) Le Parlement européen et le Conseil constituent un groupe de sages sur le modèle du Comité Spaak ou du Comité Dooge, mais en insistant pour que les membres désignés soient des personnalités indépendantes qui jouissent de l'entière confiance du chef d'Etat ou de gouvernement de leur pays. Ce Comité des sages examinera le projet du Parlement et proposera un texte définitif au Parlement européen et aux Etats membres qui, dans le cadre d'une conférence interinstitutionnelle et non plus intergouvernementale, adopteront un texte définitif à soumettre à la ratification des Parlements nationaux.

3. Quelle que soit la solution retenue, la Constitution est adoptée et entre en vigueur lorsque la majorité des Etats membres représentant les 4/5 de la population européenne l'ont ratifiée. Les Etats membres qui

n'auraient pas été en mesure de déposer les instruments de ratification dans les délais fixés, auraient à choisir entre la sortie de l'Union et le maintien de leur appartenance à l'Union ainsi transformée.

S'ils décident de sortir de l'Union, des accords particuliers seront conclus en vue de leur accorder un statut d'associé privilégié analogue à celui qui est prévu dans le Traité E.E.E.

## **Annexe**

### **Projet de Constitution de l'Union européenne**

#### **Préambule**

Au nom des peuples européens,

- considérant qu'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens et l'émergence d'une identité politique européenne s'inscrivent dans la continuité du processus d'intégration engagé par les premiers traités communautaires et dans la perspective d'un développement de type fédéral,

- soulignant que l'appartenance à l'Union européenne se fonde sur des valeurs communes aux peuples qui la composent, notamment la liberté, l'égalité, la solidarité, la dignité humaine, la démocratie, le respect des droits de l'homme, la prééminence de l'Etat de droit,

- soucieux de renforcer la solidarité entre ces peuples dans le respect de leur diversité, de leur histoire, de leur culture, de leur langue, de leurs structures institutionnelles et politiques,

- attentifs à la nécessité de faire prendre les décisions qui les concernent, le plus près possible des citoyens et de ne déléguer des pouvoirs à des niveaux plus élevés que pour des raisons démontrées de bien commun,

- rappelant que l'Union européenne vise au développement économique, au progrès social, au renforcement de la cohésion, à la participation active des collectivités régionales et locales, dans le respect de l'environnement et du patrimoine culturel,

- souhaitant que soient garantis aux citoyens et à ceux qui résident dans l'Union européenne, de meilleures conditions de vie et un rôle actif dans le développement économique et social,

- affirmant que l'Union européenne doit contribuer efficacement à la sécurité de ses peuples, à l'inviolabilité de ses frontières extérieures, au maintien de la paix internationale, au développement économique durable et équitable de tous les peuples de la terre, à la protection appropriée de l'environnement mondial,

- confirmant que l'Union européenne est ouverte aux Etats européens qui souhaitent y participer, qui partagent les mêmes valeurs, poursuivent les mêmes objectifs, acceptent l'acquis communautaire,

- acceptant l'idée que plusieurs Etats membres puissent aller plus vite et plus loin que les autres dans la voie de l'intégration, à la double condition que cette avancée reste toujours ouverte à chacun des Etats membres qui voudraient s'y joindre et que les objectifs qu'ils poursuivent restent compatibles avec la présente Union européenne,

les Etats membres et le Parlement européen ont adopté la présente Constitution de l'Union européenne afin

- de préciser ses objectifs,
- d'accroître l'efficacité, la transparence, la vocation démocratique de ses institutions,
- de simplifier et de clarifier ses procédures de décision,
- de garantir juridiquement les droits de l'homme et les libertés fondamentales.

#### **Titre I : principes**

**Article 1 : L'Union européenne**

1. L'Union européenne (ci-après nommée "l'Union") est constituée par les Etats membres et leurs citoyens ; tout pouvoir de l'Union émane de ces derniers.
2. L'Union respecte l'identité historique, culturelle et linguistique des Etats membres ainsi que leur structure constitutionnelle. Elle exerce ses pouvoirs et ses compétences en application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.
3. L'Union a la personnalité juridique.
4. L'Union est dotée des moyens nécessaires à l'exercice de ses compétences et à la réalisation de ses objectifs et progresse vers une intégration plus profonde et cohérente à partir de l'acquis communautaire.
5. Les Etats membres collaborent solidairement entre eux et avec les institutions de l'Union pour atteindre les objectifs de celle-ci. Les institutions de l'Union accomplissent les tâches qui leur sont confiées par la Constitution.
6. Le droit de l'Union a la primauté sur le droit des Etats membres.

**Article 2 : Objectifs de l'Union**

Dans le cadre de ses compétences, l'Union a pour objectifs essentiels :

- d'assurer en Europe la paix, le respect de la démocratie, le progrès économique et social, le plein emploi, le respect de l'environnement ;
- de développer un espace juridique et économique sans frontières intérieures régi par le principe d'une économie sociale de marché ;
- d'assister les Etats membres et leurs citoyens dans leur adaptation aux changements internes et externes dans les domaines économique, politique et social ;
- de favoriser l'épanouissement culturel et spirituel de ses peuples dans le respect de leur diversité ;
- d'affirmer son identité sur le plan international en conduisant une action commune qui favorise la paix, la sécurité et l'émergence d'un ordre mondial libre et pacifique, basé sur la justice, le droit, le respect de l'environnement et le progrès économique et social.

**Article 3 : Citoyenneté de l'Union**

Toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre est de ce fait citoyen de l'Union.

**Article 4 : Droits électoraux des citoyens**

Tout citoyen de l'Union résidant dans un Etat membre dont il n'est pas ressortissant est électeur et éligible aux élections municipales et européennes dans son lieu de résidence dans les mêmes conditions que les ressortissants de l'Etat membre. L'étendue précise de ces droits peut être fixée par une loi organique.

Les droits électoraux des citoyens peuvent être étendus par une loi constitutionnelle.

**Article 5 : Activité politique des citoyens**

Tout citoyen a le droit d'exercer une activité politique sur tout le territoire de l'Union.

Tout citoyen a le droit d'accéder aux emplois publics de l'Union.

Tout citoyen de l'Union se trouvant à l'extérieur de celle-ci bénéficie de la protection diplomatique et consulaire de l'Union ou, à défaut, de celle de l'Etat membre représenté dans le pays étranger où il se trouve.

### **Article 6 : Liberté de circulation des citoyens**

Tout citoyen bénéficie de la liberté de circulation, de résidence et de séjour sur le territoire des Etats membres. Il peut y exercer l'activité de son choix dans les mêmes conditions que les nationaux, sous réserve des limitations applicables aux emplois dans l'administration publique qui participent de l'autorité publique.

L'Union contribue à assurer l'égalité des chances notamment en s'efforçant de supprimer les obstacles à la jouissance et à l'exercice effectifs des droits conférés au citoyen.

Tout citoyen a le droit de quitter l'Union et d'y revenir.

Les citoyens de l'Union et les citoyens des Etats tiers et les apatrides résidant dans l'Union ont le droit de s'adresser, en cas de mauvaise administration, à un médiateur nommé par le Parlement européen ou de présenter une pétition au Parlement européen.

### **Article 7 : Droits de l'homme garantis par l'Union**

Dans les domaines où s'applique le droit de l'Union, celle-ci et les Etats membres assurent le respect des droits énoncés au titre VIII. L'Union respecte les droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par les autres instruments internationaux applicables et tels qu'ils résultent des principes constitutionnels communs aux Etats membres.

## **Titre II : Compétences de l'Union**

### **Article 8 : Attribution des compétences**

1. L'Union n'exerce que les compétences déterminées par la présente Constitution et par les traités communautaires et fait sien l'acquis communautaire.
2. L'Union et les Etats membres oeuvrent solidairement en vue de réaliser les tâches et objectifs communs. Ils s'abstiennent de toute mesure de nature à compromettre la réalisation des objectifs de la Constitution.
3. Les dispositions des Traités qui concernent leurs buts et leur champ d'application et qui ne sont pas modifiées par la présente Constitution font partie du droit de l'Union. Elles ne peuvent être modifiées que selon la procédure de révision constitutionnelle.
4. Les autres dispositions des Traités font également partie du droit de l'Union pour autant qu'elles ne soient pas incompatibles avec la Constitution. Elles ne peuvent être modifiées que par la procédure de la loi organique.
5. Les actes des Communautés européennes ainsi que les mesures prises dans le cadre de la coopération entre les Etats membres continuent à produire leurs effets, pour autant qu'ils ne soient pas incompatibles avec la Constitution et tant qu'ils n'ont pas été remplacés par des actes ou mesures pris par les institutions de l'Union, conformément à leurs compétences respectives.
6. L'Union respecte les engagements des Communautés européennes, en particulier les accords et conventions passés avec un ou plusieurs Etats tiers ou une organisation internationale.

### **Article 9 : Réalisation des objectifs**

Si une action de l'Union est nécessaire pour réaliser l'un des objectifs de celle-ci, sans que la Constitution ou les Traités aient prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, ces pouvoirs sont conférés par une loi organique.

### **Article 10 : Principes de subsidiarité et de proportionnalité**

L'exercice des pouvoirs de l'Union, de même que leur extension conformément à l'article précédent, obéit aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Le principe de subsidiarité implique que l'Union n'intervient que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau de l'Union.

Conformément au principe de proportionnalité, l'action de l'Union n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de la Constitution.

### **Article 11 : Coopération entre les Etats membres**

L'Union vise à renforcer les formes de coopération existantes entre les Etats membres en vue de leur appliquer les procédures et les mécanismes communautaires.

Dans ce but, l'Union agit en arrêtant des positions communes et en menant des actions communes dans le cadre des orientations générales établies par le Conseil européen et le Parlement européen.

### **Article 12 : Promotion de l'action des Etats membres**

L'Union peut recommander, promouvoir ou stimuler des actions des Etats membres dans des domaines inhérents ou liés aux fins poursuivies par l'Union, sans qu'il y soit attaché un caractère contraignant.

L'Union peut également promouvoir, dans ces mêmes domaines, des activités coordonnées des Etats membres, auxquelles elle peut apporter un soutien approprié.

## **Titre III - Cadre institutionnel**

### **Article 13 : Institutions**

1. Les institutions de l'Union sont :

- le Parlement européen,
- le Conseil européen,
- le Conseil,
- la Commission,
- la Cour de justice.

2. Exercent les fonctions spécifiques prévues par la Constitution :

- le Comité des régions,
- la Banque centrale européenne,
- la Cour des comptes,
- le Comité économique et social.

3. Sans préjudice des dispositions des Traités, une loi organique peut créer d'autres organes ainsi que des agences dotées de la personnalité juridique, qu'elle charge de tâches spécifiques. Elle définit leur statut et, en particulier, les modalités de leur contrôle.

### **Article 14 : Parlement européen - Composition**

Le Parlement européen est composé des représentants des citoyens de l'Union, élus au suffrage universel direct, par voie de scrutin secret, pour une durée de cinq ans, selon une procédure électorale uniforme.

Le nombre de sièges, les principes de leur répartition et la procédure électorale sont arrêtés par une loi constitutionnelle.

### **Article 15 : Parlement européen - Attributions**

Le Parlement européen :

- participe avec le Conseil européen à la définition des orientations politiques générales de l'Union ;
- conjointement avec le Conseil approuve les lois, vote le budget et donne son approbation aux traités internationaux de l'Union ;
- élit le président de la Commission et vote la confiance à celle-ci ;
- exerce le contrôle politique sur l'activité de l'Union et peut constituer des commissions d'enquête ;
- exerce les pouvoirs de nomination qui lui sont conférés par la Constitution et par les Traités communautaires ;
- exerce les autres attributions prévues par la Constitution et par les Traités communautaires.

### **Article 16 : Conseil européen**

Le Conseil européen réunit les chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres ainsi que le président de la Commission.

Le Conseil européen donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit, avec la participation du Parlement européen, les orientations politiques générales.

### **Article 17 : Conseil - Composition**

Le Conseil est formé par un ministre de chaque Etat membre, compétent pour les affaires de l'Union. Celui-ci préside une délégation nommée conformément aux règles constitutionnelles nationales. Chaque délégation exprime un vote unitaire.

### **Article 18 : Conseil - Attributions**

Le Conseil :

- conjointement avec le Parlement européen approuve les lois, vote le budget et donne son approbation aux Traités internationaux de l'Union ;
- coordonne les politiques des Etats membres lorsque la Constitution le prévoit ;
- exerce les pouvoirs de nomination qui lui sont conférés par la Constitution et par les Traités communautaires ;
- exerce les autres attributions prévues par la Constitution et par les Traités communautaires.

**Article 19 : Présidence du Conseil**

Le président du Conseil est élu à la majorité non pondérée des cinq sixièmes des Etats membres pour une durée d'un an. Ce mandat est renouvelable et ne peut excéder trois ans.

**Article 20 : Vote au Conseil**

Les délibérations du Conseil se prennent à une double majorité, celle des Etats et celle de la population.

La majorité simple comprend la majorité des Etats représentant la majorité de la population.

La majorité qualifiée comprend les deux tiers des Etats représentant les deux tiers de la population.

La majorité surqualifiée n'est pas atteinte dès lors qu'il y ait opposition d'au moins un quart des Etats membres représentant au moins un huitième de la population de l'Union, soit d'un huitième des Etats membres représentant au moins un quart de la population de l'Union.

**Article 21 : Commission - Composition et indépendance**

1. La composition de la Commission est déterminée par une loi organique.

2. Les membres de la Commission exercent leurs fonctions en toute indépendance dans l'intérêt général de l'Union. Dans l'accomplissement de leurs tâches, ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme. Ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec le caractère de leurs fonctions. Chaque Etat membre s'engage à respecter ce caractère et à ne pas chercher à influencer les membres de la Commission dans l'exécution de leurs tâches.

**Article 22 : Commission - Nomination - Motion de censure**

1. La Commission est nommée, pour une durée de cinq ans, selon la procédure prévue au paragraphe 2.

2. Au début de chaque législature, le président de la Commission est élu, sur proposition du Conseil européen, par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent.

Les membres de la Commission sont choisis par le président en accord avec le Conseil statuant à la majorité qualifiée. La Commission ainsi constituée entre en fonctions après un vote de confiance du Parlement européen.

3. Le Parlement européen peut, à la majorité de ses membres, voter une motion de censure, avec un préavis d'au moins trois jours ouvrables ; le vote de cette motion entraîne la démission collective des membres de la Commission, qui expédient les affaires courantes jusqu'à leur remplacement.

**Article 23 : Président de la Commission**

Le président de la Commission répartit les attributions entre les membres de celle-ci.

Il coordonne les travaux de la Commission et a une voix prépondérante en cas de partage des voix.

Le président peut mettre fin au mandat d'un membre de la Commission, à la demande du Parlement européen ou du Conseil.

**Article 24 : Commission - Pouvoirs**

La Commission :

- exerce le contrôle du respect de la Constitution et des actes de l'Union,
- participe au pouvoir législatif et dispose du pouvoir d'initiative,
- exécute le budget et les lois de l'Union et adopte les règlements d'exécution, conformément aux dispositions de la Constitution,
- négocie et conclut les Traités internationaux de l'Union,
- exerce les autres attributions prévues par la Constitution et par les Traités communautaires.

### **Article 25 : Cour de justice**

Les fonctions de la Cour de justice sont définies aux articles 36 à 39.

La Cour de justice est formée de juges et d'avocats généraux.

Ceux-ci, choisis parmi des personnalités offrant toutes garanties d'indépendance, et qui réunissent les conditions requises pour l'exercice, dans leurs pays respectifs, des plus hautes fonctions juridictionnelles, ou qui sont des juristes possédant des compétences reconnues, sont nommés par le Parlement européen, à la majorité des ses membres, et par le Conseil, pour un mandat de neuf ans, non renouvelable. Les modalités de cette nomination sont précisées par une loi organique.

### **Article 26 : Président de la Cour de justice**

Les juges désignent parmi eux, pour trois ans, le président de la Cour de justice. Son mandat est renouvelable.

### **Article 27 : Organisation et statut de la Cour**

1. Une loi organique, sur proposition de la Cour de justice, fixe le règlement de procédure, le nombre de ses membres, leur statut, la constitution des chambres de la Cour et les cas dans lesquels elle siège obligatoirement en séance plénière.

2. La Cour de justice dispose, dans le cadre du budget de l'Union, de l'autonomie administrative et financière.

### **Article 28 : Autres juridictions**

Une loi organique peut, sur proposition de la Cour de justice, instituer une ou plusieurs autres juridictions, chargées de connaître de certaines catégories de recours, sous réserve d'un pourvoi porté devant la Cour de justice, limité, le cas échéant, aux questions de droit.

Les fonctions, la composition et les règlements de procédure sont fixés conformément aux principes des articles 25, 26 et 27.

### **Article 29: Comité des régions**

Le Comité des régions est composé de représentants élus des pouvoirs régionaux ou locaux reconnus par les Etats membres.

Il doit être préalablement consulté sur toutes les initiatives législatives concernant des matières dont la liste est fixée par une loi organique.

### **Article 30 : Banque centrale européenne**

La Banque centrale européenne émet la monnaie de l'Union, assure sa stabilité et exerce les attributions prévues par la Constitution.

Elle jouit de l'indépendance nécessaire à l'exercice de ses missions. La Cour de justice assure le respect de cette indépendance.

## **Titre IV - Fonctions de l'Union**

### Chapitre 1 - Principes

#### **Article 31 : Actes de l'Union**

1. Les institutions de l'Union adoptent, conformément à la Constitution :

- les lois constitutionnelles qui modifient ou complètent la Constitution; le Parlement européen vote à la majorité des deux tiers des membres qui le composent et le Conseil à la majorité surqualifiée<sup>5</sup> ;

- les lois organiques, régissant notamment la composition, les missions ou les activités des institutions et organes de l'Union; le Parlement européen vote à la majorité des membres qui le composent et le Conseil à la majorité qualifiée<sup>6</sup> ;

- les lois ordinaires; le Parlement européen vote à la majorité absolue des suffrages exprimés et le Conseil à la majorité simple<sup>7</sup> ;

2. Les institutions de l'Union adoptent, conformément aux lois et à la Constitution :

- des règlements d'exécution ;

- des décisions individuelles.

3. Les lois et les règlements sont obligatoires en tous leurs éléments sur le territoire de l'Union. Les décisions sont obligatoires pour leurs destinataires.

4. Les lois peuvent prendre la forme de lois-cadres lorsqu'elles se limitent à définir les principes généraux de la matière, fixent une obligation de résultat pour les Etats membres et les autres autorités et chargent les autorités nationales et les autorités de l'Union de leur mise en oeuvre. La loi peut prévoir les dispositions qui s'appliquent en cas de carence des Etats membres dans la mise en oeuvre des lois-cadres.

### Chapitre 2 - Fonction législative

#### **Article 32 : Initiative des lois**

Les lois de l'Union sont approuvées par le Parlement européen et par le Conseil.

L'initiative des lois ordinaires et organiques appartient à la Commission, sauf lorsque la Constitution l'attribue à la Cour de justice.

En cas d'inaction de la Commission, le Parlement européen et le Conseil peuvent d'un commun accord présenter une proposition de loi.

L'initiative des lois constitutionnelles appartient au Parlement européen, à la Commission, au Conseil ou à un Etat membre.

#### **Article 33 : Délégation du pouvoir législatif**

Par une loi organique qui précise le contenu, le but, l'étendue et la durée de l'habilitation, la Commission peut être chargée d'édicter des actes qui peuvent déroger aux lois ordinaires existantes ou les modifier.

## Chapitre 3 - Fonction d'exécution

### **Article 34 : Exécution des lois**

Les Etats membres exécutent les lois de l'Union.

Sans préjudice de l'alinéa premier, la Commission dispose du pouvoir réglementaire en vue de l'exécution des lois de l'Union et peut, dans les cas prévus par les Traités ou la loi organique, prendre des mesures individuelles en vue de l'application du droit de l'Union. Le Conseil peut être chargé par la loi du pouvoir réglementaire dans des domaines spécifiques.

### **Article 35 : Contrôle des mesures nationales d'exécution**

La Commission contrôle l'exécution des lois de l'Union par les Etats membres. Une loi organique fixe les modalités de ce contrôle.

## Chapitre 4 - Fonction juridictionnelle

### **Article 36 : Fonction juridictionnelle**

La Cour de justice et les autres juridictions communautaires et nationales, dans le cadre de leurs compétences respectives, assurent le respect du droit dans l'interprétation et l'application de la présente Constitution, ainsi que de tous les actes de l'Union. L'uniformité d'interprétation du droit de l'Union est assurée en particulier par l'exercice de la compétence préjudicielle.

### **Article 37 : Compétences de la Cour de justice**

Les compétences de la Cour de justice telles qu'elles sont prévues par la présente constitution et par les Traités ne peuvent être modifiées que par une loi constitutionnelle.

### **Article 38 : Violation des droits de l'homme**

La Cour de justice est compétente pour se prononcer sur tout recours introduit par un particulier visant à établir la violation par l'Union d'un droit de l'homme garanti par la Constitution.

Une loi constitutionnelle détermine les conditions d'introduction de ce recours et les sanctions que la Cour de justice peut décider.

### **Article 39 : Respect de la répartition des compétences**

Un recours en annulation d'un acte qui excède les limites des compétences de l'Union peut être introduit par le Conseil, la Commission, le Parlement européen ou un Etat membre après son adoption définitive et avant son entrée en vigueur. Une loi constitutionnelle fixe les modalités de ce recours.

## Chapitre 5 - Finances

### **Article 40 : Ressources et budget**

1. La loi détermine la nature et le plafond des ressources financières de l'Union. Cette loi requiert le vote favorable de la majorité des membres du Parlement européen et des deux tiers des votants, et la majorité surqualifiée au Conseil<sup>8</sup>.

2. L'ensemble des recettes et des dépenses annuelles de l'Union est inscrit au budget. Celui-ci est approuvé chaque année selon la procédure législative.
3. Toute proposition de dépense nouvelle s'accompagne de la proposition de la recette correspondante.
4. L'Union est soumise à la même discipline budgétaire que celle imposée aux Etats membres en vertu du droit de l'Union.

## Chapitre 6 - Coordination des politiques des Etats membres

### **Article 41 : Principe**

Dans les domaines faisant l'objet d'une coordination ou de la coopération entre les Etats membres, le Conseil exerce les attributions qui lui sont conférées.

La Commission et le Parlement européen sont associés à l'action du Conseil.

## Titre V - Relations extérieures

### **Article 42 : Politique étrangère et de sécurité commune**

1. Le Conseil européen définit les principes et les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de défense commune et la défense commune.
2. Le Conseil décide des positions et actions communes de l'Union sur proposition de la Commission ou à la demande d'un Etat membre. Sauf cas d'extrême urgence, il consulte le Parlement européen selon des modalités appropriées. Dans tous les cas, il tient le Parlement européen informé et lui rend compte de son action.

Le Conseil se prononce à l'unanimité sauf les cas où, sur proposition de la Commission, il se prononce à la majorité surqualifiée. Après une période de cinq ans, il se prononce à la majorité qualifiée et uniquement sur proposition de la Commission.

### **Article 43 : Représentation de l'Union**

Selon les matières concernées, le président du Conseil ou le président de la Commission représentent l'Union à l'extérieur. La représentation diplomatique de l'Union relève de la Commission, qui l'exerce dans les formes convenues avec le Conseil. Dans les pays où elle n'est pas représentée, l'Union peut convenir avec le Conseil de la désignation de l'Etat membre le mieux indiqué pour exercer cette représentation au nom de l'Union.

### **Article 44 : Traités**

1. L'Union a le pouvoir de conclure des traités.
2. Les traités, négociés par la Commission, sont soumis à l'approbation du Parlement européen, qui statue à la majorité de ses membres, et du Conseil, qui statue à la majorité qualifiée. La Commission exprime ensuite le consentement de l'Union.
3. Une loi organique arrête les conditions dans lesquelles l'approbation peut être donnée selon une procédure interne simplifiée.

4. Les traités ainsi conclus lient les institutions de l'Union et les Etats membres.
5. Le Parlement européen, la Commission, le Conseil ou un Etat membre peuvent demander l'avis de la Cour de justice sur la compatibilité d'un accord avec la présente Constitution. Le traité qui a fait l'objet d'un avis négatif ne peut, le cas échéant, être approuvé que par une loi constitutionnelle.
6. Lorsqu'il est envisagé de conclure un traité international modifiant la Constitution, les modifications doivent d'abord être adoptées par une loi constitutionnelle.
7. Les traités sont dénoncés selon les procédures prévues pour leur conclusion.

## **Titre VI : Adhésion a l'Union**

### **Article 45 : Adhésion de nouveaux membres**

Tout Etat européen dont les institutions et le système de gouvernement sont fondés sur les principes démocratiques et relèvent de l'Etat de droit, qui respecte les droits fondamentaux, les droits des minorités et le droit international et s'engage à faire sien l'acquis communautaire, peut demander à devenir membre de l'Union.

Les modalités d'adhésion font l'objet d'un traité entre l'Union et l'Etat candidat. Ce traité doit être approuvé par une loi constitutionnelle.

## **Titre VII : Dispositions finales**

### **Article 46 : Dispositions finales**

Les Etats membres qui le souhaitent peuvent adopter entre eux des dispositions leur permettant d'aller plus loin et plus vite que les autres dans la voie de l'intégration européenne, à la double condition que cette avancée reste toujours ouverte à chacun des Etats membres qui voudraient s'y joindre, et que les dispositions qu'ils prennent restent compatibles avec les objectifs de l'Union et les principes de sa Constitution.

Ils peuvent notamment, pour les matières relevant des titres V et VI du Traité sur l'Union européenne, prendre d'autres dispositions, qui n'engagent qu'eux.

Les membres du Parlement européen, du Conseil, de la Commission qui relèvent des autres Etats membres s'abstiennent lors des délibérations et des votes relatifs aux actes pris en vertu de ces dispositions.

### **Article 47 : Entrée en vigueur**

La Constitution est adoptée et entre en vigueur lorsque la majorité des Etats membres, représentant les quatre cinquièmes de la population l'ont ratifiée. Les Etats membres qui n'auraient pas été en mesure de déposer les instruments de ratification dans les délais fixés auront à choisir entre la sortie de l'Union et le maintien de leur appartenance à l'Union ainsi transformée.

Si un de ces Etats décide de sortir de l'Union, des accords particuliers seront conclus, destinés à lui conférer un statut privilégié dans ses relations avec l'Union.

## **Titre VIII : Droits de l'homme garantis par l'Union**

### **1. Droit à la vie**

Toute personne a droit à la vie et au respect de son intégrité physique ainsi qu'à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être condamné à mort, soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

## 2. Dignité

La dignité humaine est inviolable : elle comprend notamment le droit fondamental de la personne à des ressources et prestations suffisantes pour elle-même et sa famille.

## 3. Egalité devant la loi

a) Tous sont égaux devant la loi.

b) Est interdite toute discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

c) L'égalité entre hommes et femmes doit être assurée.

## 4. Liberté de pensée

La liberté de pensée, de conscience et de religion est garantie.

Le droit des objecteurs de conscience de refuser le service militaire est garanti ; l'exercice de ce droit ne pourrait entraîner des discriminations.

## 5. Liberté d'opinion et d'information

a) Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées.

b) L'art, la science et la recherche sont libres.

## 6. Vie privée

a) Toute personne a droit au respect et à la protection de son identité.

b) Le respect de la vie privée et de la vie familiale, de la réputation, du domicile et des communications privées est garanti.

c) Nulle surveillance, par les pouvoirs publics, de personnes ou d'organisations ne peut être exercée que si elle a été dûment autorisée par une autorité judiciaire compétente.

## 7. Protection de la famille

Toute personne a le droit de fonder une famille.

La famille est protégée sur le plan juridique, économique et social. Sont également protégés la paternité et la maternité ainsi que les droits de l'enfant.

## 8. Liberté de réunion

Toute personne a le droit d'organiser et de participer à des réunions et manifestations pacifiques.

## 9. Liberté d'association

Toute personne a droit à la liberté d'association.

## 10. Droit de propriété

Le droit de propriété est garanti.

Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et conditions prévus par une loi et moyennant une juste et préalable indemnité.

### **11. Liberté professionnelle et conditions de travail**

- a) L'Union reconnaît le droit au travail ; l'Union et les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour rendre ce droit effectif.
- b) Toute personne a le droit de choisir librement sa profession, ainsi que son lieu de travail, et d'exercer librement sa profession.
- c) Nul ne peut être privé d'un travail pour des raisons arbitraires ni être contraint à effectuer un travail déterminé.

### **12. Droits sociaux collectifs**

- a) Le droit d'organiser collectivement la défense de leurs droits, y compris celui de créer des syndicats, est garanti aux travailleurs.
- b) Le droit de négociation entre partenaires sociaux est garanti, ainsi que celui de conclure des conventions collectives au niveau de l'Union.
- c) Le droit à des actions collectives, ainsi que le droit de grève, est garanti.
- d) Les travailleurs ont le droit d'être informés régulièrement de la situation économique et financière de leur entreprise et d'être consultés sur les décisions susceptibles d'affecter leurs intérêts.

### **13. Protection sociale**

- a) Toute personne a le droit de bénéficier de mesures favorisant sa santé.
- b) Toute personne démunie de ressources suffisantes a droit à l'aide sociale et médicale.
- c) Les travailleurs, les indépendants et leurs ayants droit ont droit à la sécurité sociale ou à un système équivalent.
- d) Toute personne qui, pour des raisons indépendantes de sa volonté, n'est pas en mesure de se loger dignement a droit à l'aide des pouvoirs publics compétents.

### **14. Droit à l'éducation**

- a) Toute personne a droit à l'éducation et à une formation professionnelle correspondant à ses capacités.
- b) L'enseignement est libre.
- c) Le droit des parents de faire dispenser cette éducation conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques est assuré, dans le respect du droit de l'enfant à son propre développement.

### **15. Droit d'accès aux informations**

Toute personne a un droit d'accès et de rectification pour les documents administratifs et les autres données qui la concernent.

## **16. Partis politiques**

La constitution de partis politiques est libre. Ceux-ci doivent s'inspirer des principes démocratiques communs aux Etats membres.

## **17. Accès à la justice**

- a) Toute personne a droit à un recours effectif devant un juge désigné par la loi.
- b) Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi.
- c) L'accès à la justice est effectif. Une aide juridique est octroyée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour engager des démarches judiciaires.

## **18. Non bis in idem**

Nul ne peut être poursuivi ni condamné en raison de faits pour lesquels il a déjà été acquitté ou condamné.

## **19. Non-rétroactivité**

Aucune responsabilité ne peut être encourue pour des actions ou omissions au titre desquelles une telle responsabilité n'existait pas d'après le droit applicable au moment où elles ont été commises.

## **20. Droit de pétition**

Toute personne a le droit de présenter par écrit des requêtes ou des doléances aux pouvoirs publics, qui sont tenus d'y répondre.

## **21. Droit au respect de l'environnement**

Toute personne a droit à la protection et à la préservation de son environnement naturel.

## **22. Limites**

Nulle dérogation au respect des droits et libertés garantis par la présente Constitution n'est admise, sauf en vertu d'une loi qui respecte leur contenu essentiel, dans des limites raisonnables et nécessaires pour la sauvegarde d'une société démocratique.

## **23. Niveau de protection**

Aucune disposition de la présente Constitution ne peut être interprétée comme restreignant la protection offerte par le droit de l'Union, le droit des Etats membres et le droit international.

## **24. Abus de droit**

Aucune disposition de la présente Constitution ne peut être interprétée comme impliquant un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la limitation ou à la destruction des droits et libertés qui y sont énoncés.

## **Sommaire**

Préambule

Titre I Principes

- Article 1 L'Union européenne
- Article 2 Objectifs de l'Union
- Article 3 Citoyenneté de l'Union
- Article 4 Droits électoraux des citoyens
- Article 5 Activité politique des citoyens
- Article 6 Liberté de circulation des citoyens
- Article 7 Droits de l'homme garantis par l'Union

## Titre II Compétences de l'Union

- Article 8 Attribution des compétences
- Article 9 Réalisation des objectifs
- Article 10 Principes de subsidiarité et de proportionnalité
- Article 11 Coopération entre les Etats membres
- Article 12 Promotion de l'action des Etats membres

## Titre III Cadre institutionnel

- Article 13 Institutions
- Article 14 Parlement européen - Composition
- Article 15 Parlement européen - attributions
- Article 16 Conseil européen
- Article 17 Conseil - Composition
- Article 18 Conseil - Attributions
- Article 19 Présidence du Conseil
- Article 20 Vote au Conseil
- Article 21 Commission - Composition et indépendance
- Article 22 Commission - Nomination - Motion de censure
- Article 23 Président de la Commission
- Article 24 Commission - Pouvoirs
- Article 25 Cour de justice
- Article 26 Président de la Cour de justice
- Article 27 Organisation et statut de la Cour
- Article 28 Autres juridictions
- Article 29 Comité des régions
- Article 30 Banque centrale européenne

## Titre IV Fonctions de l'Union

### Chapitre 1 Principes

- Article 31 Actes de l'Union

### Chapitre 2 Fonction législative

- Article 32 Initiative des lois
- Article 33 Délégation du pouvoir législatif

### Chapitre 3 Fonction d'exécution

- Article 34 Exécution des lois
- Article 35 Contrôle des mesures nationales d'exécution

### Chapitre 4 Fonction juridictionnelle

Article 36 Fonction juridictionnelle  
Article 37 Compétences de la Cour de justice  
Article 38 Violation des droits de l'homme  
Article 39 Respect de la répartition des compétences

## Chapitre 5 Finances

Article 40 Ressources et budget

## Chapitre 6 Coordination des politiques des Etats membres

Article 41 Principe

## Titre V Relations extérieures

Article 42 Politique étrangère et de sécurité commune  
Article 43 Représentation de l'Union  
Article 44 Traités

## Titre VI Adhésion à l'Union

Article 45 Adhésion de nouveaux membres

## Titre VII Dispositions finales

Article 46 Dispositions finales  
Article 47 Entrée en vigueur

## Titre VIII Droits de l'homme garantis par l'Union

1. Droit à la vie
2. Dignité
3. Egalité devant la loi
4. Liberté de pensée
5. Liberté d'opinion et d'information
6. Vie privée
7. Protection de la famille
8. Liberté de réunion
9. Liberté d'association
10. Droit de propriété
11. Liberté professionnelle et conditions de travail
12. Droits sociaux collectifs
13. Protection sociale
14. Droit à l'éducation
15. Droit d'accès aux informations
16. Partis politiques
17. Accès à la justice
18. Non bis in idem
19. Non-rétroactivité
20. Droit de pétition
21. Droit au respect de l'environnement
22. Limites
23. Niveau de protection
24. Abus de droit

<sup>1</sup> JO n° C 231 du 17.09.1990, p. 91

<sup>2</sup> JO n° C 19 du 28.01.1991, p. 65

<sup>3</sup> JO n° C 42 du 15.2.1993, p. 124

<sup>4</sup> JO n° C 120 du 16.5.1989, p. 51

<sup>5</sup> A l'unanimité pendant une période de transition de cinq ans.

<sup>6</sup> A la majorité surqualifiée pendant une période de transition de cinq ans.

<sup>7</sup> A la majorité qualifiée pendant une période de transition de cinq ans.

<sup>8</sup> L'unanimité pendant une période de transition de 10 ans.