

NOTE

Objet: **Rapport de synthèse relatif à la session plénière
- Bruxelles, 3 et 4 octobre 2002¹**

I. OUVERTURE DE LA SESSION

Le Président a ouvert la session en soulignant que la Convention entrait désormais dans une phase cruciale, car les conclusions du débat en plénière sur les recommandations des groupes constitueraient les éléments de construction qui permettraient ensuite de parvenir au produit final.

Les recommandations agréées en plénière seraient notées. Celles qui susciteraient des commentaires divergeants feraient l'objet d'une réflexion ultérieure au sein du Praesidium, qui ferait ensuite des propositions pour concilier les points de vues.

1. La personnalité juridique de l'Union

- **débat sur le rapport du Groupe III présidé par M. G. Amato**
(doc. CONV 305/02)

Le Groupe de travail présidé par le Vice-Président AMATO avait pour mandat d'examiner:

- les conséquences d'une reconnaissance explicite de la personnalité juridique à l'Union
- les conséquences de la fusion de cette personnalité juridique unique avec celle de la Communauté
- les incidences sur la simplification des traités

¹ Le verbatim de la session plénière se trouve sur le site web à l'adresse suivante :
<http://european-convention.eu.int>

Les traits principaux du rapport final (CONV 305/02), qui a fait l'objet d'un très large consensus au sein du groupe (un seul membre s'y opposant), ont été exposés devant la Convention par son président, ainsi que par le président du Groupe de travail. Trente-sept Conventionnels ont pris part au débat qui a suivi cette présentation (cf. liste en annexe).

Un large consensus est ressorti du débat général pour consacrer de façon explicite la personnalité juridique à l'Union dans le nouveau traité constitutionnel. En outre, cette personnalité juridique serait "unique", au sens où elle se substituerait aux personnalités juridiques des organisations actuelles. Il ne s'agirait donc pas d'une personnalité juridique qui se juxtaposerait aux personnalités juridiques existantes. Dans ce contexte, certains Conventionnels ont mis en relief le fait qu'avec une personnalité juridique unique, l'action de l'Union pourrait être plus visible et efficace sur la scène internationale. Cela contribuerait aussi à une meilleure identification des citoyens avec l'Union.

Une large orientation s'est également dégagée pour reconnaître que la fusion des personnalités juridiques ouvre la voie à la fusion des traités dans un texte unique, ce qui contribuerait à leur future simplification. Ce texte unique pourrait être composé de deux parties: la première correspondant à la partie fondamentale comprenant des dispositions de nature constitutionnelle, tandis que la seconde contiendrait principalement les politiques. Certains Conventionnels ont souligné que la fusion des traités devrait aussi comprendre le traité EURATOM. D'autres ont précisé qu'un système prévoyant des procédures de ratification différentes poserait des problèmes et devrait être encore approfondi.

Dans un même souci de simplification des traités et de l'architecture constitutionnelle de l'Union, une majorité des Conventionnels admet que, même si ni la fusion des personnalités juridiques ni celle des traités n'implique pas en soi la fusion des "piliers", conserver la présentation actuelle de la structure en "piliers" serait anachronique. La supprimer permettrait au contraire de réorganiser plus systématiquement les traités. Une telle fusion n'implique pas en soi que les procédures de décision soient uniformes. Les spécificités propres aux deux piliers dit "intergouvernementaux" actuels (PESC et coopération en matière pénale) peuvent être maintenues si telle était la volonté de la Convention.

Il a été souligné pendant le débat que la reconnaissance explicite de la personnalité juridique à l'Union n'implique par ailleurs, en tant que telle, aucune modification dans la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres. Certains Conventionnels ont rappelé à cet égard que la pratique des accords mixtes devrait continuer chaque fois qu'un accord relèverait à la fois de la compétence de l'Union et de celle des Etats membres.

Certains Conventionnels ont également marqué leur accord avec la suppression des procédures de ratification nationale ou des référendum concernant des accords de l'Union, déjà conclus par le Conseil. Ils se sont manifestés à cet égard en faveur de la modification de l'article 24 TUE, telle que proposée dans le rapport du Groupe de travail. Un Conventionnel a toutefois précisé, dans ce contexte, que référence pourrait être faite à l'"abstention constructive", telle que prévue à l'article 23, par. 1 TUE.

Des Conventionnels ont examiné d'autres recommandations de nature technique faites par le groupe de travail, notamment sur certains aspects relatifs à la négociation et la conclusion des accords internationaux ainsi que d'une manière plus générale, à la représentation extérieure de l'Union.

À cet égard, il a été souligné que le fait que l'Union dispose d'une personnalité juridique unique devrait se traduire par une plus grande efficacité dans son action extérieure. Certains Conventionnels toutefois ont insisté que les éléments PESC devraient rester pleinement intergouvernementaux.

D'autres se sont prononcés en faveur de la fusion des postes du Haut Représentant et du Commissaire responsable pour les relations extérieures dans une seule personne. Dans ce contexte, la question de la réorganisation du personnel responsable et les risques de duplication a également été abordée.

La représentation de l'Union au sein d'organisations internationales a aussi été évoquée. Beaucoup de Conventionnels ont mis en exergue la nécessité d'une représentation unique. Un membre a toutefois souligné que l'Union devrait tâcher de parvenir à des positions communes, sans toutefois devoir toujours parler "d'une seule voix".

Le rôle du Parlement européen a aussi été évoqué et sa consultation a été considérée comme essentielle par les Conventionnels qui se sont prononcés sur ce point. À cet égard, certains Conventionnels ont avancé que le Parlement européen devrait se prononcer sur ces accords internationaux, selon la procédure d'avis conforme.

Le contrôle juridictionnel "ex ante" sur la base de l'article 300, par. 6 TCE a été admis par certains Conventionnels, mais il a été suggéré que le principe et les modalités éventuelles d'un contrôle juridictionnel "a posteriori" devraient être encore approfondis.

Enfin, les procédures prévues dans le rapport du groupe de travail concernant la négociation des accords internationaux en général ont été bien accueillies, mais, selon certains, ces aspects devraient être encore approfondis dans le cadre du groupe de travail "action extérieure".

À la fin du débat, le Président a formulé les conclusions suivantes:

- il y a un très large consensus au sein de la Convention en faveur d'accepter que l'Union ait une personnalité juridique explicitement consacrée dans le nouveau traité constitutionnel;
- cette personnalité juridique serait "unique" au sens qu'elle se substituerait aux personnalités juridiques des organisations existantes;
- il a aussi été accepté par un large consensus que la fusion des personnalités juridiques ouvre la voie à la fusion des traités dans un texte unique, ce qui contribuerait sans doute à leur future simplification. Ce texte unique pourrait être composé de deux parties, la première correspondant à la partie fondamentale comprenant des dispositions de nature constitutionnelle;
- dans le même effort de simplification, une forte majorité des Conventionnels a admis que, même si ni la fusion des personnalités juridiques ni celle des traités n'implique pas en soi la fusion des "piliers" actuels, conserver la présentation actuelle de la structure en "piliers" serait anachronique. Une réorganisation des traités actuels dans un traité unique serait ainsi possible, mais des procédures spécifiques (notamment en matière de PESC) pourraient être maintenues, si telle était l'orientation de la Convention;

– enfin, d'autres recommandations de nature plus technique, contenues dans le rapport du Groupe de travail, ont été examinées et seront approfondies par le groupe "action extérieure".

2. - **Présentation par M. Vitorino de l'avancement des travaux du Groupe II sur la Charte des droits fondamentaux**
- **Présentation par Mme Stuart de l'avancement des travaux du Groupe IV sur le rôle des Parlements nationaux**

La Convention a entendu une présentation orale des travaux de ces deux groupes , qui présenteront leurs rapports lors de la prochaine session.

3. Propositions soumises au Praesidium par M^{me} Van Lancker, M. Johannes Voggenhuber, M^{me} Sylvia-Yvonne Kaufmann et d'autres membres de la Convention

Le Président a attiré l'attention de la Convention sur les propositions soumises par trois de ses membres, avec l'appui d'un certain nombre d'autres membres. Celles-ci demandent qu'un débat sur la question d'une "Europe sociale" ait lieu en plénière et qu'un groupe de travail sur cette question soit créé.

Les auteurs des propositions, et plusieurs des signataires, ont souligné qu'il importait d'inclure des objectifs sociaux dans le traité constitutionnel. Bien que la question soit en partie traitée dans le cadre des groupes de travail "Gouvernance économique" et "Charte", il convient de l'examiner en profondeur à la fois en plénière et dans le cadre d'un groupe de travail spécialement créé à cet effet.

Un membre de la Convention a déconseillé d'adopter ces propositions, invoquant que le mandat de la Convention portait essentiellement sur des questions constitutionnelles et structurelles et que celle-ci devrait éviter de se pencher sur le contenu des différents domaines d'action. Un autre a rappelé que des demandes concernant la création d'autres groupes de travail, notamment sur les questions régionales, étaient encore en suspens.

Le Président a souligné qu'il ne fallait pas décevoir les attentes considérables dans le domaine de la politique sociale. Le traité constitutionnel devra énoncer les objectifs de l'Union en la matière, mais il n'appartient pas à la Convention de débattre de choix politiques concrets. Le Président a indiqué que le Praesidium avait examiné les propositions et suggéré que le débat qui sera consacré, lors de la plénière de novembre, à l'examen du rapport du Groupe de travail "Gouvernance économique" soit élargi de manière à couvrir les questions sociales et que l'on décide, à la lumière du débat, de créer ou non un groupe de travail. Les auteurs des propositions ont approuvé cette approche et retiré leurs propositions.

4. La subsidiarité

- **débat sur le rapport du Groupe I présidé par M. Mendez de Vigo**
(doc. CONV 286/02)

En introduisant le débat, le président de la Convention, M. Valéry Giscard d'Estaing, a rappelé que les conclusions des sommets de Nice et Laeken chargeaient expressément la Convention d'imaginer des mécanismes de contrôle du principe de subsidiarité. Ces mécanismes ou procédures ne devaient ni ralentir les procédures de décision, ni permettre de le bloquer. L'équilibre à atteindre était "délicat à trouver".

Le Président du groupe de travail, M. Inigo Mendez de Vigo, a présenté les conclusions auxquelles le groupe est parvenu et qui sont contenues dans le document CONV 286/02. Il a souligné que ce rapport faisait l'objet d'un consensus au sein du groupe. Il a présenté la démarche intellectuelle des membres du groupe qui ont examiné certaines propositions pour finalement les écarter. Il a insisté sur les principes ou "règles d'or" que le groupe a dégagé et qui ont guidé sa réflexion: ne pas créer de nouvelle institution, ne pas allonger la procédure législative ou la bloquer. M. Mendez de Vigo a également souligné le caractère innovant des propositions du groupe qui permettraient pour la première fois aux parlements nationaux d'intervenir directement dans le cours de la procédure législative.

En fonction de ces considérations, le groupe propose que:

- la Commission renforce la motivation de ses propositions législatives par l'inclusion d'une fiche "subsidiarité" détaillée contenant ses conséquences financières et son impact, le cas échéant, sur la législation des États membres;
- dans un délai de six semaines, chaque Parlement national (chaque chambre dans le cas d'un Parlement bicaméral) dispose de la possibilité d'actionner un mécanisme d'alerte précoce, c'est à dire d'adresser un avis motivé aux institutions européennes faisant état de ses craintes quant à une violation du principe de subsidiarité. Dans l'hypothèse où un tiers des Parlements nationaux transmettraient un tel avis, la Commission serait tenue de réexaminer sa proposition. À l'issue de ce réexamen, elle pourrait décider de la maintenir, de la modifier ou de la retirer;

- les parlements nationaux qui auraient fait usage de ce mécanisme d'alerte précoce pourraient, à l'issue de la procédure législative, introduire un recours devant la Cour de justice pour non-respect du principe de subsidiarité.

Cinquante deux Conventionnels ont pris part au débat qui a suivi cette présentation (cf. liste en annexe). Leurs interventions peuvent être regroupées autour des thèmes ou points suivants:

a) renforcement de l'application du principe de subsidiarité durant la phase de préparation de l'acte législatif:

- Les propositions du groupe dans ce domaine ont fait l'objet de peu d'interventions, si ce n'est pour les approuver, en particulier s'agissant du renforcement des obligations de motivation. La question de l'enceinte devant laquelle le programme annuel de la Commission devait être débattu a également suscité certaines interrogations, plusieurs Conventionnels considérant que, dans l'hypothèse où un Congrès des peuples serait créé, un tel débat trouverait également sa place devant lui.

b) Mise en place "d'un mécanisme d'alerte précoce" et modalités de son fonctionnement:

Cette proposition a fait l'objet de l'essentiel des interventions de la part des membres de la Convention. Les points suivants ont en particulier nourri le débat:

- Transmission directe des propositions législatives aux Parlements nationaux et principe du dispositif politique: la plupart des Conventionnels ont marqué leur accord sur ces propositions. Ils ont salué le caractère novateur de cette proposition qui, pour la première fois dans l'histoire de la construction européenne, associerait les Parlements nationaux au processus législatif européen. Ils ont également partagé l'opinion du groupe de ton travail et de son Président selon laquelle les Parlements nationaux ne devaient pas devenir des co-législateurs et, par conséquent, disposer du pouvoir de bloquer ou de retarder la procédure législative.

Toutefois certains Conventionnels ont mis en doute l'utilité du mécanisme proposé et exprimé des craintes qu'il ne remette, dans la pratique, en cause le droit d'initiative de la Commission

ou ne conduise à développer parfois une certaine suspicion à son encontre. D'autres propositions alternatives comme la création d'un collège arbitral indépendant de tout pouvoir et dont les avis ne seraient pas contraignants ont été avancées. Il a également été suggéré que les Parlements doivent assurer collectivement un contrôle de la subsidiarité, par exemple par l'intermédiaire d'un Congrès ou la COSAC, éventuellement renouvelée.

- Proportionnalité: des Conventionnels ont déploré que le principe de proportionnalité ne fasse pas également l'objet d'un suivi et d'un contrôle de même nature et de même intensité que celui de subsidiarité.
- Bicaméralisme: les Conventionnels ont exprimé des avis partagés sur la situation des États membres disposant d'un Parlement composé de deux chambres. Des Conventionnels ont estimé que chacune des Chambres devait alors bénéficier du droit de mettre en œuvre le mécanisme d'alerte précoce et, ultérieurement, de saisir la Cour de justice au motif que, dans les États membres disposant de deux Chambres, la seconde Chambre, par sa composition, représentait une expression différente de la représentation nationale (régions, collectivités locales) qui devait également être prise en compte. D'autres membres de la Convention ont plaidé pour que la notion de Parlement soit comprise comme englobant les deux Chambres dans les pays bicaméraux. D'autres encore ont proposé qu'il appartienne à chaque État membre d'accorder à chacune des chambres ou aux deux réunies le droit de mettre en œuvre le mécanisme d'alerte précoce.
- Seuil d'un tiers: certains Conventionnels ont douté de la pertinence du seuil d'un tiers de Parlements nationaux figurant dans la proposition du groupe et conduisant à un réexamen de sa proposition par la Commission.
- Liens entre mécanisme d'alerte précoce et saisine de la Cour: plusieurs Conventionnels se sont interrogés sur la pertinence de ce lien. Ils estiment qu'il risque d'inciter les Parlements nationaux à faire un usage abusif de ce mécanisme d'alerte précoce, à seule fin, de préserver ultérieurement le droit de saisir la Cour de justice. D'autres ont également fait valoir qu'un texte, respectueux du principe de subsidiarité lors de sa présentation, pouvait ne plus l'être à l'issue du processus législatif. Les parlements ne disposeraient pas alors des moyens de saisir la Cour.

D'autres Conventionnels ont estimé qu'il convenait de faire confiance au sens des responsabilités des Parlements nationaux et ont également rappelé que l'obligation de motiver les avis émis par les Parlements nationaux constituait une garantie de leur sérieux. Par ailleurs, il fallait privilégier le mécanisme politique et éviter tout risque d'encombrement de la Cour.

c) Le contrôle juridictionnel du principe de subsidiarité

La nécessité d'avoir un contrôle juridictionnel du principe de subsidiarité ayant reçu l'appui d'une majorité des intervenants, les vues sont plus partagées quant à la question de savoir qui devrait avoir accès à la Cour de justice en cas de violation du principe de subsidiarité.

- S'agissant des Parlements nationaux, une partie des conventionnels se sont exprimés en faveur de leur accorder un tel droit de recours, compte tenu du fait qu'en cas de non-respect du principe de subsidiarité par les Institutions, leurs compétences sont mises en cause à titre principal. Le risque de rompre le principe de l'unanimité de l'État, si un tel recours était admis, ont été évoqués par d'autres.
- Concernant l'octroi d'un droit de recours à la Cour de justice à d'autres entités constitutionnelles à caractère législatif (régions le plus souvent), une grande partie des membres de la Convention se sont prononcés contre une telle possibilité en considérant que la Convention ne devait pas s'immiscer dans le régime constitutionnel propre à chaque État, et qu'il appartenait à celui-ci d'établir les mécanismes internes de participation des entités à caractère législatif. Il a aussi été constaté que la possibilité d'accès à la Cour de justice du Comité des régions et, le cas échéant, des Chambres des Parlements nationaux avec une composante territoriale, devait permettre de faire valoir auprès de la Cour de justice les préoccupations de ces entités. D'autres Conventionnels se sont en revanche exprimés en faveur d'une telle possibilité.

Enfin, certains membres de la Convention ont exprimé le souhait que le contrôle juridictionnel du principe de subsidiarité soit assuré par un organe de nature politico-juridictionnelle, encadré dans un délai court, entre l'adoption de l'acte et son entrée en vigueur sur le modèle du contrôle de constitutionnalité des Lois dans certains États membres.

À l'issue du débat, le Président s'est félicité de son intensité et de sa qualité et a formulé les conclusions suivantes:

- qu'un consensus existe pour une meilleure prise en compte du principe de subsidiarité;
- il y a accord quasi général sur la nécessité d'introduire des améliorations, tant dans l'application du principe de subsidiarité par les Institutions européennes (Commission, Conseil, Parlement), que pour son contrôle ainsi que sur le fait que de telles améliorations ne doivent pas allonger, retarder ou bloquer la procédure législative;
- un accueil largement favorable a été exprimé quant aux propositions faites par le groupe de travail pour renforcer l'application du principe de subsidiarité par les Institutions participant au processus législatif, notamment celles qui touchent à une meilleure motivation de toute nouvelle proposition législative de la Commission par l'inclusion d'une fiche «subsidiarité» détaillée contenant ses conséquences financières et, le cas échéant, son impact sur la législation des États membres.
- S'agissant du contrôle de l'application du principe de subsidiarité, un très large accord existe au sein de la Convention pour estimer qu'un tel contrôle doit être avant tout de caractère politique, sans exclure pour autant la possibilité d'un contrôle juridictionnel en fin de procédure;
- de nombreux conventionnels estiment que ce contrôle doit impliquer en premier lieu les Parlements nationaux parce qu'ils sont à la frontière des compétences. Le Président a attiré l'attention sur le fait que le mécanisme proposé constitue une innovation majeure dans l'organisation institutionnelle dans la mesure où il établit un lien entre les Parlements nationaux et l'Union mais qu'il ne doit être considéré comme un affaiblissement des Institutions car il ne confère pas aux Parlements nationaux un rôle de co-législateur, ni impose aucune obligation à l'égard de la Commission, à l'exception de celle, dans certaines circonstances, de réexaminer sa proposition.

- le Président a aussi noté que ce mécanisme viendrait en complément de la voie "principale" ou "prioritaire", qui est celle du contrôle que les Parlements nationaux doivent exercer sur leurs Gouvernements et qui n'a pas toujours été satisfaisante. Dans ce contexte, les propositions du groupe présidé par Mme Stuart seront examinées par la plénière.
- s'agissant des modalités techniques du mécanisme proposé par le groupe, le Président a constaté que les avis sont plus partagés et a dressé les principaux points en discussion sur lesquels la réflexion doit se poursuivre:
 - i) celui de savoir si le droit d'alerte précoce est conféré au Parlement en tant que tel ou à chacune des deux Chambres de celui-ci dans le cas des États bicaméraux. Cette question doit être examinée en relation avec celle du recours devant la Cour de justice par violation du principe de subsidiarité des entités ayant capacités législatives (régions).
 - ii) la fixation du seuil de Parlements Nationaux requis pour déclencher l'adoption de réexamen de sa proposition par la Commission;
 - iii) s'il faut établir un lien entre l'activation du mécanisme d'alerte précoce et le droit de saisir la Cour. Le Président a remarqué qu'il y a des avantages et des inconvénients quant à l'établissement d'un tel lien, et que cette question devra être approfondie ultérieurement.

5. Heures des questions

Il n'y a pas eu de questions.

II. PROCHAINE SESSION DE LA CONVENTION

Le Président a annoncé que la prochaine réunion de la Convention aura lieu le lundi 28 octobre à partir de 15h00 et le mardi 29 octobre à partir de 9h30. Elle sera consacrée à l'examen des rapports des groupes de travail sur la "Charte des droits fondamentaux" et le "Rôle des Parlements nationaux".

Le Président a aussi annoncé que, lors de cette session, on entendra également une présentation, par le Président des groupes respectifs, de l'état d'avancement des travaux des groupes de travail sur les "compétences complémentaires" et la "Gouvernance économique".

Liste des orateurs suivant l'ordre des interventions

Jeudi 3 Octobre

1. La personnalité juridique de l'Union - débat sur le rapport du Groupe III (M. G. Amato)

Président Valéry GISCARD d'ESTAING
M. Giuliano AMATO, vice-président
M. Peter HAIN
Mme Marietta GIANNAKOU
M. Timothy KIRKHOPE
M. Gianfranco FINI
M. Gunter PLEUGER
Mme Marie NAGY
M. Mesut YILMAZ
M. Michel BARNIER
M. Carlos CARNERO
(*Cartons bleus: Kiljunen, Rack, Tiilikainen, Bonde*)
Mme Lena HJELM-WALLÉN
M. Andrew DUFF
M. Ali TEKIN
M. Alojz PETERLE
M. Valdo SPINI
M. Jozsef SZAJER
M. Antonio TAJANI
M. Alfonso DASTIS
M. Johannes VOGGENHUBER
M. Ion JINGA
M. Caspar EINEM
M. Elmar BROK
M. Panayiotis DEMETRIOU
Mme Cristiana MUSCARDINI
Lord MACLENNAN
M. William ABITBOL
M. Vytenis ANDRIUKAITIS
Mme Liia HÄNNI
M. Michel ATTALIDES
(*Cartons bleus: Barnier, Abitbol, Bonde*)

Vendredi 4 octobre

La susidiarité - débat sur le rapport du Groupe I (M. Mendez de Vigo)

Président Valéry GISCARD D'ESTAING

M. Iñigo MENDEZ de Vigo

M. Andrew DUFF

M. Louis MICHEL

M. Pierre MOSCOVICI

M. Jürgen MEYER

(Carton bleu: Jacobs)

M. Peter HAIN

M. Paraskevas AVGERINOS

M. Peter GLOTZ

M. Elio DI RUPO

(Cartons bleus: Tomlinson, Duhamel)

M. Hubert HAENEL

(Cartons bleus: Stuart, Einem)

M. Erwin TEUFEL

Mme. Ayfer YILMAZ

Mme Lena HJELM-WALLÉN

M. Antonio VITORINO

M. Giorgos KATIFORIS

M. Jens-Peter BONDE

M. Alfonso DASTIS

M. Bobby McDONAGH

M. Kimmo KILJUNEN

M. Marco FOLLINI

The Earl of STOCKTON

M. Pierre LEQUILLER

(Cartons bleus: Andriukaitis, Borrell Fontelles, Berès, de Vries)

M. Luis MARINHO

M. Henning CHRISTOPHERSEN

M. Alain LAMASSOURE

Mme Anne VAN LANCKER

Mme Eleni MAVROU

M. Gianfranco FINI

M. Slavko GABER

Mme Teija TIILIKAINEN

M. Reinhard Eugen BÖSCH

Mme Inese BIRZNIECE

M. Istvan SZENT-IVANYI

Mme Hanja MAIJ-WEGGEN

Mme Danuta HÜBNER

M. Henrik DAM KRISTENSEN

M. Puiu HASOTTI

M. John BRUTON

M. Neil MacCORMICK
M. Hannes FARNLEITNER
M. Peter SERRACINO-INGLOTT
M. Josef CHABERT
