

NOTE

Objet: **Note relative à la session plénière**
 - 23/24 mai 2002, Bruxelles ¹

I. Ouverture de la séance plénière

1. Le Président de la Convention, M. Valéry Giscard d'Estaing, a ouvert la séance. Il était assisté des deux vice-présidents, MM Giuliano Amato et Jean Luc Dehaene.

Le Président a souligné que des premiers débats de la Convention il ressortait une perception de désordre qui régnerait pour ce qui est de la description des tâches de l'Union, ainsi que de la manière dont ces tâches sont exercées. Cela serait dû en grande partie au grand nombre de textes dans lesquels ces tâches sont décrites (traités, annexes, autres textes etc) qui constituent un ensemble complexe et difficile à comprendre.

2. Le Président a ensuite salué la contribution de la Commission du 22 mai comme un acte important et positif qui sera soigneusement étudié par la Convention ensemble avec les autres contributions. Le Président a signalé plus tard (lors de la reprise de la séance le matin du 23 mai) que le Président de la Commission, M. Prodi, l'avait informé de l'intention de la Commission de soumettre un document ultérieur sur les institutions, vers la fin août ou le mois de septembre, et qu'il s'était déclaré prêt à venir à une séance plénière afin d'échanger des vues avec les Conventionnels.
3. Le Président a également salué l'adoption par le Parlement européen de sa résolution sur le rapport "Lamassoure" sur les compétences de l'Union.

¹ Le verbatim de la session plénière se trouve dans le site www.european-convention.eu.int

4. En réponse à certaines demandes visant à ce qu'on aborde plus tôt la question des Institutions, le Président a indiqué que l'examen de cette question aurait lieu une fois la phase d'écoute et l'examen des missions de l'Union terminés, car c'est les missions qui devraient définir les Institutions, et non pas les Institutions qui déterminent les missions.
5. Pour ce qui est de l'organisation des travaux, le Président a annoncé que le rythme des travaux de la Convention allait s'intensifier. Il a signalé trois innovations:
 - la mise en place des premiers groupes de travail (voir point III infra);
 - la pratique des cartons bleus (interventions d'une minute en réponse à des interventions principales) sera complétée par l'introduction d'un droit de réplique (à signaler par un carton vert), durant une minute, en faveur de ceux qui ont été interpellés;
 - l'instauration d'une courte pause en milieu d'après-midi permettant aux Conventionnels de nouer entre eux des conversations personnelles.

II. Réussir les missions de l'Union: efficacité et légitimité

6. Le Président a introduit le débat en rappelant qu'il constituait la suite de la session précédente. Au cours de celle-ci, la Convention avait dégagé un certain nombre de principes et identifié quelques priorités et orientations en vue de la définition des missions que l'Union assume ou devrait assumer. Dans la présente session, il s'agissait d'approfondir ces principes et orientations en examinant si la délimitation actuelle des compétences correspond aux missions de l'Union telles qu'identifiées par la Convention, ainsi que de voir comment garantir la mise en œuvre de ces compétences de la manière la plus légitime et efficace possible.

Le Président a rappelé que, comme toile de fond pour la discussion, la Convention avait reçu plusieurs documents: une note de réflexion (CONV 47/02) relative à la problématique de la délimitation des compétences entre l'Union et les États membres; une deuxième note de réflexion (CONV 50/02) concernant les instruments et les procédures décisionnelles dont l'Union dispose pour l'exercice de ses compétences; enfin une note (CONV 54/02) contenant un questionnaire destiné à structurer le débat.

La discussion sur ce point s'est concentrée sur ces trois grands sujets :

a) ***La délimitation de compétence***

7. Il s'agissait de savoir si le système actuel de délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États Membres correspond aux missions de l'Union telles qu'identifiées par la Convention, s'il faut le clarifier d'avantage et comment garantir le respect d'une telle délimitation, et notamment du principe de subsidiarité.

Pour une grande majorité d'intervenants, les compétences de l'Union correspondent en principe à ses missions, bien qu'il faudrait clarifier davantage le système de délimitation des compétences ainsi que renforcer ces dernières dans certains domaines.

8. Pour ce qui est des domaines pour lesquels les compétences de l'Union devraient être renforcés une grande partie des conventionnels ont mentionné la politique extérieure commune, et notamment la nécessité que l'Europe parle d'une seule voix, ainsi que la politique relative à un espace de liberté, de sécurité et de justice, en particulier pour les aspects requérant une action transfrontalière. La nécessité de donner des pouvoirs opérationnels à Europol par l'insertion dans le Traité d'une disposition à cet effet ainsi que l'importance d'un contrôle parlementaire et judiciaire d'Europol, ont aussi été évoquées.

Plusieurs se sont référés au besoin d'une plus grande coordination des politiques économiques comme corollaire de l'Union monétaire. D'autres ont soutenu qu'il faudrait ne pas en dissocier la politique sociale et d'emploi.

9. Pour ce qui est du besoin de clarification du système de délimitation des compétences, la grande majorité des intervenants ont souligné la nécessité que le citoyen sache "qui est responsable de quoi" au sein de l'Union européenne, et se sont prononcés en faveur d'une description des compétences plus claire et opérationnelle. Ils ont toutefois souligné qu'une telle clarification ne devait pas conduire à une modification dudit système, ni à l'établissement d'une liste positive ou négative de compétences.

Plusieurs pistes ont été évoquées pour parvenir à une telle clarification:

- l'introduction dans le Traité d'une disposition précisant que les compétences appartiennent aux États membres, sauf dans les cas où elles sont attribuées à l'Union,
- l'établissement dans le Traité d'une distinction plus claire entre les diverses catégories de compétences,
- la réécriture des articles des Traités relatifs aux objectifs de l'Union, afin de les clarifier,
- la clarification des pouvoirs législatifs et exécutifs de l'Union,
- un rappel, dans les articles 94, 95 et 308 du Traité CE, des limites établies par la Cour de Justice à l'emploi de ces dispositions.

10. Les Conventionnels ont souligné la nécessité de renforcer le contrôle politique du respect des principes de délimitation des compétences et de subsidiarité. Plusieurs ont estimé qu'un tel contrôle devait être essentiellement de nature parlementaire. Une série d'idées ont été évoquées à cet égard:

- la nécessité de renforcer le contrôle des Parlements nationaux sur leur gouvernement lorsque celui-ci établit sa position sur des questions communautaires.
- l'établissement d'un mécanisme afin de renforcer le contrôle par les Parlements nationaux du respect lors du processus décisionnel communautaire des principes de délimitation de compétences et de subsidiarité. Une discussion a eu lieu sur la question de savoir si un tel mécanisme devrait inclure seulement les Parlements nationaux ou s'il devrait avoir une composition plus large. Quelques-uns se sont référés au rôle que pourrait jouer la COSAC à cet égard. La question de savoir quels pouvoirs prévoir pour un tel mécanisme a également été évoquée.

- La nécessité d'une "autodiscipline" des Institutions tout au long de la procédure législative. Le rôle important que la Commission peut jouer à cet égard dans le cadre de son pouvoir d'initiative a été souligné.
- Pour ce qui est du contrôle juridictionnel, une partie des conventionnels ont plaidé pour un renforcement du contrôle de la Cour de Justice. Certains ont évoqué la nécessité de créer une Chambre au sein de la Cour de Justice chargée spécifiquement des questions relatives au respect des principes de délimitation de compétences et de subsidiarité. La question de savoir s'il fallait ou non élargir le droit de recours à la Cour pour violation des principes de délimitation de compétences et de subsidiarité a été aussi discutée. Certains des Conventionnels se sont déclarés favorables à attribuer ce droit aux Parlements nationaux. Quelques uns se sont référés aux régions avec des compétences législatives ou au Comité des Régions.

11. Finalement, en réponse à certains intervenants qui ont plaidé pour l'introduction d'un contrôle juridictionnel "ex-ante", d'autres intervenants ont souligné que le contrôle préalable des principes de délimitation des compétences et de subsidiarité devrait être de nature essentiellement politique, et qu'en cas de conflit, la voie juridictionnelle devait être le dernier recours.
12. Quelques intervenants ont estimé que, le principe de subsidiarité ayant une nature à la fois politique et juridique, il fallait établir un mécanisme d'arbitrage de nature mixte (politico-juridictionnelle), qui pourrait être saisi d'une question relative à la délimitation des compétences ou à la subsidiarité préalablement à l'adoption d'un acte législatif.

b) Les instruments pour l'exercice des compétences:

13. La grande majorité des intervenants ont critiqué la confusion et la prolifération des instruments dont dispose l'Union pour l'exercice de ses compétences. En conséquence, ils ont insisté sur le besoin de rationaliser ces instruments en les redéfinissant, en les simplifiant ainsi qu'en réduisant leur nombre. Quelques uns se sont exprimés en faveur d'une hiérarchie de normes claire.

14. Certains ont par ailleurs critiqué l'excès de détail qui caractérise parfois la législation actuelle, en préconisant un recours plus fréquent à la législation-cadre. Quelques-uns ont estimé qu'il conviendrait de reconnaître davantage que les modalités d'action de l'Union peuvent varier selon leur intensité (réglementation d'application uniforme, harmonisation complète ou minimale, reconnaissance mutuelle, coordination contraignante ou "ouverte").
15. Concernant la suggestion d'établir une corrélation entre les catégories de compétences et les types d'instruments juridiques (règlement, directive, décision...), certains conventionnels ont suggéré qu'il n'était pas possible de prévoir une telle corrélation. Par contre, certains intervenants ont proposé de changer la dénomination des instruments afin de mieux exprimer leur caractère (ont été évoquées, à titre d'exemple, les dénominations de "loi" et "loi-cadre").

Par ailleurs, nombre d'intervenants, en critiquant la structure en piliers des traités actuels, ont reconnu la nécessité d'aligner les instruments dans les trois piliers ou, en tout cas, entre le premier pilier (communautaire) et le troisième (coopération en matière pénale).

16. Enfin, ont été également évoquées:
- la nécessité de préserver les traits uniques du droit communautaire et de ses instruments, et notamment la primauté et l'effet direct;
 - l'idée de reconnaître les "lois organiques" en tant que nouvel instrument dans la hiérarchie des normes, réservées aux dispositions de nature quasi-constitutionnelle.

c) L'efficacité et la légitimité dans le processus de décision:

17. Beaucoup d'intervenants ont signalé le lien étroit existant entre légitimité et efficacité, et ont dès lors répondu en même temps à la quatrième et à la cinquième question. Ils ont reconnu que des améliorations sont souhaitables aussi bien quant à l'efficacité qu'à la légitimité des procédures de prise de décision au sein de l'Union. Dans ce sens, plusieurs ont souligné la nécessité de simplifier ces procédures, au vu notamment de la longueur actuelle de la procédure législative, et de réduire leur nombre.

D'autres ont cependant noté que l'objectif de la simplification connaîtrait forcément des limites au sein d'une Union caractérisée par la diversité et qu'il conviendrait de maintenir l'originalité de son processus décisionnel, le but primordial devant être plutôt de rendre les procédures plus transparentes et compréhensibles pour les citoyens.

18. Plusieurs conventionnels ont plaidé en faveur d'une extension du vote à la majorité qualifiée ainsi que d'une suppression des droits de veto existants ce qui, selon certains, pourrait également se traduire dans le recours à une majorité sur-qualifiée. Un certain nombre d'intervenants se sont prononcés pour la publicité des sessions du Conseil lorsqu'il agit comme législateur.
19. Une large majorité de Conventionnels ont plaidé pour un renforcement de l'élément parlementaire dans la procédure de décision au sein de l'Union. A cet égard, beaucoup ont évoqué tant le besoin d'un rôle accru des Parlements nationaux dans cette procédure, que la nécessité de renforcer les pouvoirs du Parlement européen, en mettant l'accent tantôt davantage sur le premier aspect, tantôt sur le deuxième. Concernant les Parlements nationaux, tandis que quelques intervenants se sont montrés intéressés par l'idée d'établir une nouvelle structure ou instance leur permettant de participer directement au processus au niveau de l'Union, une série d'autres ont privilégié le perfectionnement du contrôle exercé par les parlements sur l'action de leur gouvernement au sein du Conseil, tout en conservant au niveau de l'Union le triangle institutionnel actuel. Quant au Parlement européen, nombreux étaient ceux qui revendiquaient l'extension, voire la généralisation, de son rôle en tant que co-législateur. Certains ont également suggéré d'intensifier les liaisons entre le Parlement européen et les Parlements nationaux et leurs comités européens, par exemple en développant le modèle de la COSAC.
20. Une série d'intervenants ont abordé le sujet du maintien du monopole d'initiative législative par la Commission. Alors que certains d'entre eux se sont exprimés pour l'octroi du pouvoir d'initiative également au Parlement européen, quelques uns ont également cité soit les Parlements nationaux soit le Conseil. Nombre d'autres ont rejeté ces propositions en défendant le maintien du droit d'initiative exclusif de la Commission.
21. Plusieurs ont demandé des améliorations quant à la procédure d'adoption des normes d'exécution au niveau communautaire, en critiquant la complexité et l'opacité du système actuel de la "comitologie".

A cet égard, certains se sont exprimés en faveur d'une réduction considérable du nombre ainsi que d'une plus grande transparence dans le travail des comités existants; il a été aussi demandé de construire un système consistant en l'adoption de normes d'exécution par la Commission sous le contrôle du législateur.

22. Plusieurs Conventionnels ont souligné l'importance de l'objectif d'une réglementation de meilleure qualité. Dans ce contexte, ont été évoqués notamment:

- une intensification de la consultation des milieux intéressés tout au long du processus législatif, à savoir, depuis la préparation de la proposition par la Commission jusqu'à son adoption par le législateur ;
- importance du rôle des associations et des organisations non gouvernementales, en tant "qu'interface" entre les citoyens et les acteurs politiques ;
- l'idée que le Conseil et le Parlement européen devraient suivre l'exemple de la Commission, qui a lancé un système visant à améliorer la qualité de la réglementation;
- l'intérêt de recourir davantage à la définition de standards par les secteurs concernés eux-mêmes ("auto-regulation") ou par un processus de collaboration entre ces secteurs et les autorités publiques ("co-regulation") afin d'alléger le processus décisionnel dans certains domaines.

23. D'autres points mentionnés lors du débat sur l'efficacité et la légitimité incluent les suivants:

- la demande d'instaurer une véritable séparation des pouvoirs qui ferait défaut dans le système actuel; à cet égard il a été souligné la nécessité de différencier davantage les normes législatives des autres actes d'exécution ;
- la nécessité de veiller à une meilleure coordination politique entre les divers secteurs de l'action de l'Union;
- la demande d'assurer l'égalité entre les Etats membres dans le processus décisionnel;
- celle de prévoir que les décisions au sein du Conseil en tant que législateur soient prises à la double majorité (celle des États et celle de la population), certains Conventionnels critiquant la complexité du système prévu dans le traité de Nice;
- celle d'ancrer la méthode de la coordination ouverte dans les traités;
- l'importance de la représentativité de la composition du Parlement européen tout en gardant un socle de représentation minimale des États les moins peuplés.

24. Enfin, certains Conventionnels ont souligné que la légitimité de l'Union se fonde également sur la reconnaissance et la protection de ses valeurs communes. Dans ce contexte, ont été évoquées:
- l'importance d'un meilleur accès des particuliers à la Cour de justice,
 - le rôle important du Conseil de l'Europe et l'importance de la coopération de l'Union avec celui-ci,
 - une demande de reconnaître expressément la garantie de l'autonomie locale dans les traités.
25. A la clôture du débat, le Président en a donné un bref résumé. Tout en relevant les tendances consensuelles ou prédominantes, il a indiqué qu'il restait à concilier certains mouvements divergeants - voire contradictoires, ainsi qu'un nombre de sujets qu'il conviendra d'examiner de manière plus approfondie. Cela pourra se faire notamment dans les groupes de travail.

Le Président a notamment évoqué les points suivants:

- une tendance dominante selon laquelle le système actuel de répartition des compétences est plutôt confirmé en général, tout en reconnaissant tant un besoin de clarification que de renforcement des compétences en matière de politique de sécurité et de justice et de politique extérieure;
- une certaine contradiction existante entre le souhait de garder un système flexible et celui d'apporter davantage de précision;
- l'idée de modifier la liste des objectifs d'action de l'Union tels qu'actuellement définis dans les Traités;
- l'importance du contrôle de la subsidiarité et des limites des compétences et la nécessité d'examiner les différentes formules suggérées;
- une demande générale de clarifier les instruments, de réduire leur nombre et de prévenir les dérives bureaucratiques vers le détail, ainsi que de re-examiner leur dénomination actuelle;
- la question de la structure des piliers, dont beaucoup ont demandé la suppression, qui nécessite un examen approfondi;
- la légitimité démocratique : tandis qu'il n'était pas question d'un manque de légitimité dans l'action de l'Union dans le sens juridique formel - ce qui serait en tout cas censuré par la Cour de justice -, la véritable question était de savoir si les actions de l'Union répondent et sont expliquées suffisamment aux citoyens, et si elles rencontrent par conséquent un degré d'acceptation suffisante parmi ceux-ci.

III. Groupes de Travail

26. Le président a informé la Convention que, suite aux indications qui se sont dégagées du débat de séances précédentes, le Praesidium avait convenu l'établissement d'une première série de groupes de travail (CONV 52/02) dans lesquels tous les Conventionnels, tant les membres titulaires que les suppléants et les observateurs, pourront participer. Chaque membre de la Convention devra manifester avant le 30 mai son intérêt à participer à de tels groupes par ordre de préférence.
27. Un membre d'un Parlement national est intervenu au nom des membres des Parlements nationaux pour indiquer que, tout en se félicitant qu'on entre dans une dynamique de groupes de travail, ces Conventionnels demandaient au Praesidium de présenter une liste complète des groupes de travail qui se tiendront tout au long des travaux de la Convention, assorti des mandats correspondants, ce qui permettrait de débattre de cette liste, la compléter éventuellement, et approuver les mandats pour chacun des groupes.

D'autres intervenants ont suggéré de thèmes pour des groupes de travail qui pourraient être créés à l'avenir : démocratie, Institutions, vote à la majorité, dimension sociale de l'Union, régions, sécurité, etc.

28. Le Président a attiré l'attention sur le fait que le travail de substance devait être fait par la Convention et qu'il fallait éviter que celle-ci ne soit morcelée par le biais de la création de groupes de travail. La Convention devait rester unitaire et élaborer des propositions au fur et à mesure. Il a ajouté que, dans ce sens, la Convention se différenciait de la méthode parlementaire, où il y a spécialisation par commissions. Le Président a ajouté que l'objet des groupes de travail était d'examiner des questions spécifiques, identifiées préalablement lors des débats de la Convention, afin d'apporter à la Convention des propositions de réponse et que les sujets de portée horizontale, tels que la politique extérieure, devraient être examinés par la Convention elle-même. Pour ce qui était de la demande des membres des Parlements nationaux, le Président a estimé qu'il était prématuré à l'heure actuelle d'établir une liste exhaustive de groupes, étant donné que les thèmes concrets à examiner par de tels groupes seront décidés en fonction de la discussion de la Convention sur les questions de portée horizontale.

Le Président a toutefois assuré que le Praesidium allait considérer les points soulevés, y compris le souhait d'établir une cartographie plus complète des groupes de travail. Le Président a également fait savoir que les groupes de travail seraient composés en fonction des demandes et de l'expertise des Conventionnels, tout en essayant de garder un équilibre entre les composantes, entre les différentes tendances politiques et entre hommes et femmes. L'ouverture au public sera décidée par les Présidents des groupes et le délai dans lequel ils devraient présenter leurs résultats variera en fonction des groupes.

IV. Le Forum et les préparatifs en vue de la session de la Convention consacrée à la société civile

29. Le Vice-président Dehaene a présenté la note du Praesidium portant sur "la Convention et la société civile" (document CONV 48/02), en évoquant notamment les points suivants:

- La session plénière des 24 et 25 juin sera presque entièrement consacrée à la société civile. Le débat de la Convention sera ouvert par une allocution du Vice-président Dehaene. Ensuite, les observateurs du Comité économique et social, du Comité des régions et des partenaires sociaux seront invités à rendre compte de leurs contacts. En outre, un membre de la Convention pour chaque pays sera invité à faire rapport, soit oralement lors de la session soit par écrit, sur l'état d'avancement du débat ou forum national respectif ;
- avant la session des 24 et 25 juin, des réunions publiques animées par les membres du Praesidium se tiendront dans le cadre de groupes de contact thématiques réunissant des organisations représentant la société civile. Les groupes de contact devront chacun désigner un ou deux porte-parole qui s'adresseront à la session plénière ;
- le Secrétariat de la Convention élaborera une note de synthèse informant les Conventionnels des diverses contributions écrites parvenues sur le site Internet du Forum. Il fera aussi une compilation des résumés des débats nationaux qui seront communiqués pour la session des 24 et 25 juin ;
- la session des 24/25 juin s'inscrit dans le cadre d'une action continue d'échanges avec la société civile, tant au niveau européen que national, action à laquelle tous les Conventionnels sont appelés à participer.

30. Les points suivants ont été évoqués lors de la discussion:

- Plusieurs Conventionnels ont insisté sur l'importance d'impliquer dans la session des 24 et 25 juin les organisations non gouvernementales à niveau national, ainsi que celles qui ont la responsabilité de gérer les forums nationaux ;
- un Conventionnel a évoqué l'importance d'inclure les Églises dans le cadre des auditions et s'est interrogé sur la place qu'elles trouveront dans le cadre des sept groupes de contact prévus. Un autre Conventionnel a fait une observation analogue s'agissant des organisations représentant les petites entreprises ;
- le Président du Comité économique et social, observateur à la Convention, a attiré l'attention sur une réunion convoquée pour le 27 mai au sein de ce Comité et qui rassemblerait, en présence de MM. Dehaene et Barnier, plus de 125 organisations représentant la société civile tant au niveau européen que national, y inclus les communautés religieuses; il a étendu cette invitation à tous les Conventionnels.

31. En conclusion sur ce point, le Vice-président Dehaene a souligné que, si des contraintes d'organisation pratique existaient quant à l'inclusion des ONG nationales dans l'audition des 24 et 25 juin - sujet que le Praesidium allait encore examiner -, ces organisations auraient plusieurs possibilités de participer au débat, et notamment via:

- des contributions écrites adressées au Forum,
- les débats et forums nationaux, dont M. Dehane a souligné l'importance,
- leur participation aux réunions tenues régulièrement au sein du Comité économique et social,
- la possibilité d'assister aux réunions des groupes de contact qui se tiendront en public avant la session des 24 et 25 juin.

V. La prochaine session de la Convention

32. Le Vice-président Amato a conclu la session en signalant que la prochaine session de la Convention des 5 et 6 juin serait principalement consacrée au sujet de la politique en matière de justice et des affaires intérieures, l'autre partie de cette session étant consacrée au débat sur le rôle des parlements nationaux dans l'architecture de l'Union. Sur chacun des deux sujets, une note de réflexion ainsi qu'un bref questionnaire seront soumis à la Convention afin de faciliter le débat.