

CONV 178/02

CONTRIB 60

NOTE DE TRANSMISSION

du: Secrétariat

à la: Convention

Objet: Contribution présentée par MM. Andrew Duff, Alain Lamassoure, Olivier Duhamel, Karel De Gucht, Mme Sylvia Kaufmann, M. Josef Zieleniec, membres de la Convention, et Mme Pervenche Berès, membre suppléant de la Convention
"Questions relatives à la compétence et à la subsidiarité et confusion qui en découle"

Le Secrétaire général de la Convention a reçu la contribution figurant en annexe.

**CONTRIBUTION COMMUNE SUR LES THÈMES DES COMPÉTENCES ET DE LA
SUBSIDIARITÉ, AINSI QUE SUR LA CONFUSION QU'ILS ENGENDRENT**

Alors que se déroule la discussion au sujet du partage des compétences dans l'Union à venir, nous soumettons à la Convention une contribution en forme de réaction, notamment, à la CONTRIB 46 (CONV 88/02) de M. Glotz, M. Hain, M^{me} Hübner, M. McSharry et M. Moscovici en date du 14 juin, dans laquelle est proposée la création d'un nouvel organe parlementaire.

Nous pensons comme nos collègues que la Convention doit s'accorder largement pour présenter à la Conférence intergouvernementale un texte qui établisse "une division du travail claire et sensée". Nous sommes également d'avis qu'un catalogue classique de compétences n'est pas la bonne réponse. Nous estimons comme eux qu'il convient de lui préférer la définition de catégories moins strictes.

Les principes

Personne ne conteste le fait que l'Union européenne est dépourvue du pouvoir d'autodétermination constitutionnelle. Seuls les États membres, et les peuples qui les composent, sont habilités à donner à l'Union sa Constitution. Cependant, s'il importe de signifier explicitement que les droits des États membres sont garantis dans la Constitution, il n'est pas moins important d'assurer un équilibre entre les droits des États et les droits de l'Union. Au demeurant, la Constitution s'adressera non seulement à l'Union (et à ses citoyens), mais aussi aux États membres et sera juridiquement contraignante pour les uns et les autres.

Pour être équilibré, et donc complet, un corps de principes constitutionnels définissant la manière dont les compétences doivent être exercées doit s'accompagner d'une déclaration de portée générale soulignant que:

1. L'Union doit être investie de l'autorité nécessaire pour réaliser ses objectifs constitutionnels.
2. L'Union respectera les identités nationales des États membres.
3. Les actes de l'Union n'excéderont pas la mesure nécessaire pour que celle-ci accomplisse ses objectifs.
4. L'Union réalise ses objectifs sur un mode caractérisé par la cohérence, l'ouverture et la solidarité.
5. Les décisions seront prises le plus près possible du citoyen sans qu'il soit fait obstacle au fonctionnement efficace de l'Union.
6. Les États membres ne compromettent pas les efforts déployés par l'Union afin d'accomplir ses objectifs et s'abstiennent de tout acte contraire aux intérêts de l'Union.
7. Les prérogatives constitutionnelles des États membres sont d'application sauf lorsqu'elles sont incompatibles avec la Constitution de l'Union¹.

Freins et contrepoids

Dans leur contribution, nos collègues préconisent "un renforcement procédural des contrôles... par les parlementaires nationaux statuant d'une manière collective, ceux-ci étant proches des citoyens, ou par un quelconque organe mandaté par le Conseil".

Laissons de côté, pour le moment, l'idée selon laquelle les parlements nationaux sont proches des citoyens lorsqu'il s'agit des dossiers de l'Union européenne.

¹ Ces principes de gouvernance sont extraits dans une large mesure des textes des traités en vigueur, notamment les articles 1, 3, 4, 6 (3), 6 (4) et 11 (2) du traité UE et les articles 5 et 10 du traité CE et dûment adaptés.

Est-il vraiment nécessaire d'instaurer de nouveaux freins et contrepoids pour garantir le respect de l'attribution constitutionnelle des compétences et l'application concrète par l'UE du principe de subsidiarité?

Les parlementaires nationaux font-ils pleinement usage des pouvoirs de contrôle que leur confère le traité ou de leurs procédures internes de reddition des comptes?¹ Quel est précisément le grand tort auquel l'imposition au niveau de l'UE d'un nouvel organe constitutionnel composé de parlementaires nationaux est censée remédier?

Le Conseil est l'institution prééminente de l'Union. Il a le pouvoir d'empêcher que soient pris au niveau de l'Union des actes qui risquent de porter atteinte aux droits des États. Le Conseil est composé de membres de gouvernements qui non seulement ont en commun un intérêt à l'autopréservation, mais encore représentent l'intérêt collectif des parlements nationaux.

Les parlements nationaux sont-ils vraiment si mécontents de l'action du Conseil qu'ils s'emploieraient à déjouer ses plans, voire à saper son action?

Si les parlementaires nationaux ne parviennent pas à saisir ce que fait le Conseil, cela est dû, sans nul doute, au manque d'ouverture qui caractérise les travaux législatifs du Conseil. Rien ne contribuera plus puissamment à "l'encadrement de la subsidiarité" qu'une procédure législative ouverte et la publication des déclarations faites et des votes émis par les ministres au sein du Conseil.

Tandis que les groupes de travail compétents formuleront des propositions en vue du renforcement du rôle des parlements nationaux et d'une meilleure application du principe de subsidiarité, la mise en place d'un nouvel organe spécifique réunissant des parlementaires nationaux, chargé d'intervenir dans le processus décisionnel de l'Union, se heurte à plusieurs objections de poids, qui sont les suivantes:

¹ Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé au traité d'Amsterdam.

1. La création d'un tel organe serait contraire au principe de la séparation des pouvoirs, puisque cet organe empièterait sur les droits du Parlement européen. Signifiant un retour au Parlement européen d'avant 1979, une telle initiative serait de nature réactionnaire.
2. Son fonctionnement apparaîtrait rapidement très problématique, puisque le rassemblement de parlementaires nationaux confrontés à, au moins, 25 mandats, calendriers et charges de travail différents devrait s'efforcer de traiter une grande quantité de projets complexes de législation européenne¹.
3. La représentativité des parlementaires nationaux au sein de leur forum serait fort douteuse. Les membres issus des parlements les plus puissants auraient bien des difficultés à émettre un avis cohérent, tandis que les membres des parlements les plus faibles risqueraient d'être simplement des marionnettes de leur gouvernement.
4. Comme l'UE possède déjà, avec le Conseil et le Parlement, un pouvoir législatif bicaméral, la création d'une troisième chambre serait un luxe inabordable. Le système politique deviendrait encore plus lent, plus opaque et plus difficile à saisir que c'est le cas actuellement.

Notre rejet catégorique de l'idée d'instaurer un nouvel organe parlementaire de l'UE ne signifie pas que nous sommes hostiles à la recherche de moyens ingénieux, y compris des nouvelles procédures, de mieux intégrer les parlements nationaux, ou infranationaux, dans le tissu de la démocratie parlementaire transnationale, voire postnationale.

¹ À quel rythme pourraient-ils et souhaiteraient-ils se réunir? M. Hain a suggéré de tenir six sessions par an. En outre, les parlementaires siègeraient-ils en délégations nationales, comme au Conseil, ou en groupes politiques, comme au Parlement?

Recours juridictionnels

En outre, la saisine de la Cour de justice des Communautés européennes offre de solides voies de recours à l'égard du respect de la Constitution. La Cour est investie de toute une gamme de pouvoirs de contrôle constitutionnel a posteriori, en particulier le droit d'annuler un acte pris en violation du traité (article 231), le droit d'imposer la correction d'un défaut constaté dans un acte ou d'un manquement (article 233), le droit de régler des litiges (article 235), le droit d'arbitrer un différend (article 239) et le droit de suspendre un acte (article 242). Les voies de recours juridictionnel existantes pourraient être complétées par d'autres moyens, comme le droit d'émettre une injonction, tandis que la possibilité de les utiliser pourrait être étendue à un plus large éventail de parties¹.

Il importe également d'étendre le champ des compétences de la Cour à tout le spectre des compétences de l'Union. Conférer un effet juridique à la Charte des droits fondamentaux, acquérir la personnalité juridique internationale et supprimer le système des trois piliers instaurés à Maastricht seraient autant de décisions qui développeraient sensiblement le rôle de la Cour en tant que magistrature suprême en matière constitutionnelle.

Un article 308 révisé

Nos collègues proposent que "le mécanisme de l'article 308 du traité CE puisse être utilisé pour restituer des compétences aux États membres". Or, l'article 308 ne confère pas à l'Union une compétence générale, une compétence sur les compétences. Cette clause, dont le sens est souvent déformé, habilite explicitement la Communauté à prendre "les dispositions appropriées" pour la réalisation de ses objectifs "dans le fonctionnement du marché commun" si le traité n'a pas "prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet". En d'autres termes, l'article 308 ne peut servir qu'à étendre la gamme des compétences attribuées afin de satisfaire à une nécessité présumée d'action découlant des objectifs énoncés dans le traité². Seule une modification du traité ouvrirait la possibilité d'une redistribution générale des compétences.

¹ En particulier par la révision de l'article 230, paragraphe 4.

² Certaines autres compétences ont été attribuées sous l'effet du parallélisme implicite entre les missions externes et les missions internes de l'Union. Cependant, les deux modes d'extension des compétences de l'Union ont dû être justifiés sur le plan fonctionnel et légitimés par une décision démocratique.

Le choix de l'article 308 pour conférer des pouvoirs est parfaitement réfléchi. Le Conseil a dû statuer à l'unanimité pour retenir, dans chaque cas spécifique, la base juridique et il l'a fait plus de 700 fois. On peut s'étonner du jeu de ministres représentant leur gouvernement au Conseil, qui invoquent une extension rampante et irrésistible de l'Union, mais sont par ailleurs trop heureux d'exploiter la clause énoncée à l'article 308.

Cependant, afin de répondre aux critiques dont font l'objet l'utilisation et la forme de l'article 308 dans son état actuel, il serait envisageable d'élargir le champ de celui-ci en supprimant la contrainte du marché commun et en étendant son niveau de protection, de telle sorte que les dispositions appropriées seraient annulées une fois que l'objectif fixé aurait été atteint¹.

S'agissant de la procédure décisionnelle, il serait parfaitement logique, dans une Union plus démocratique, de revaloriser le rôle du Parlement européen. Il pourrait également être envisagé d'octroyer aux parlements nationaux le droit d'être consultés, et ce dans les termes suivants:

"Si une action de l'Union apparaît nécessaire pour réaliser l'un des objectifs de l'Union, sans que la présente Constitution ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil et le Parlement, sur proposition de la Commission [et après consultation des parlements nationaux] prennent les dispositions appropriées.

Lorsque cette action a atteint lesdits objectifs de l'Union, les pouvoirs conférés peuvent être retirés selon la même procédure."

¹ cf. CONTRIB 52 (CONVENT 123) de M. Dini.