

NOTE

Objet : **Rapport de synthèse relatif à la session plénière
- Bruxelles, 12 et 13 septembre 2002**¹

I. Ouverture de la session

Le Président de la Convention, M. Valéry Giscard d'Estaing, a ouvert la séance. Dans son introduction, le Président a donné des indications sur le programme de travail pour les mois à venir.

Le Président a commencé par souligner l'importance de simplifier le système pour le rendre plus clair, plus lisible et, de cette façon aussi, plus acceptable. Il faudrait que la Constitution européenne puisse être présentée de façon compréhensible aux lycéens et aux lycéennes d'Europe, dans leurs classes de formation civique. Le Président a rappelé que cette simplification est en soi un exercice très complexe qui implique des choix politiques, mais aussi la résolution de bon nombre de questions juridiques. Deux exercices de simplification sont à mener en parallèle:

- la simplification des instruments et des procédures, c'est-à-dire de l'architecture opérationnelle et institutionnelle,
- la simplification des textes et des traités eux-mêmes - c'est-à-dire l'architecture constitutionnelle.

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

Quatre nouveaux groupes de travail qui devront faire rapport à la Convention entre novembre et décembre, commenceront leurs travaux dans les prochains jours. Trois sujets ont déjà fait l'objet des débats en plénière (action extérieure, défense et l'espace de sécurité et justice). Le quatrième (simplification des procédures et des instruments) sera débattu au cours de cette session plénière. Ils pourront donc approfondir ces sujets à la lumière des vues exprimées par les conventionnels.

Entre-temps la Convention recevra les rapports des groupes de travail de la « *première vague* » à commencer par la subsidiarité et la question de la personnalité juridique qui seront les points principaux à l'ordre du jour de la première session d'octobre. A la fin décembre, la Convention devra avoir reçu et discuté le rapport de tous les dix groupes et disposera alors de dix éléments de construction centraux pour l'étape finale des travaux. Le président a insisté sur le besoin absolu de simplicité qui doit inspirer le travail des groupes.

Parallèlement aux groupes de travail, la Convention développera la réflexion sur la forme du produit final, c'est-à-dire sur le projet de Traité Constitutionnel pour l'Europe. Le Praesidium a l'intention de présenter à la Convention, lors de sa deuxième session d'octobre, un projet de « structure » du nouveau traité. Dans cette perspective, le Praesidium a engagé la réflexion, sans la conclure, sur l'architecture du traité qu'il devrait recommander à la Convention. Le président a mentionné une « Note de réflexion » du secrétariat sur la simplification des traités qui a été distribuée pour expliquer la problématique d'une question extrêmement complexe : faut-il consolider, codifier, ou fusionner les Traités existants ? Il y a des liens entre cette question et celle de la personnalité juridique. Si le groupe présidé par le Vice-Président Amato recommande l'octroi d'une personnalité juridique unique et si la Convention accepte cette recommandation, il serait possible d'envisager une fusion des deux traités actuels, le Traité CE et le Traité sur l'Union européenne (question qui sera traitée lors de la première session plénière d'octobre). Le Praesidium se prononcera, dans son document sur la "structure" du nouveau traité, sur la question de savoir si, à la suite de la fusion, on devrait retenir un Traité fusionné unique, ou on devrait éventuellement procéder à une nouvelle division verticale, en une partie constitutionnelle, et une partie portant sur le contenu des politiques (question qui sera traitée lors de la deuxième session d'octobre) .

Au début de l'année prochaine, le Praesidium commencera à bâtir, autour de la structure qui aura été discutée en automne et à partir des différents éléments de construction engrangés entre octobre et décembre grâce au débat sur les rapports des groupes de travail, une proposition plus étoffée qu'il

soumettra à la Convention. A ce propos, le Président a souligné l'importance et l'intérêt des contributions présentés par les membres et a notamment mentionné le projet présenté par M. Duff.

II. Simplification des instruments et des procédures

Le Vice-président, M. Giuliano Amato, qui est le président du groupe de travail "simplification des procédures législatives et des instruments", a introduit le débat. Dans son intervention il a mis l'accent sur la prolifération excessive d'instruments et sur la complexité du système de prise de décision.

Si le besoin urgent de simplification des instruments et des procédures (notamment face à l'élargissement comme certains l'ont rappelé) a fait l'objet d'un très large consensus, beaucoup d'orateurs ont souligné que la simplification n'est pas une fin en soi, mais un instrument de la démocratie et de l'efficacité.

Le débat a été structuré autour de quatre questions:

- i) *Comment réduire le nombre des instruments dont dispose l'Union pour exercer ses compétences et comment clarifier leurs effets juridiques?*

Il y a consensus sur le besoin de réduire le nombre des instruments. Une très grande partie des orateurs s'est exprimé aussi en faveur d'un changement de dénomination des instruments juridiques communautaires plus proche des traditions des États membres. "Il faut appeler les choses connues par des noms connus". Ainsi, les instruments juridiques communautaires contraignants de portée générale pourraient s'appeler: "lois européennes" au lieu de règlements et "lois-cadre européennes" au lieu de directives. Le terme "règlement" devrait être réservé pour les normes d'exécution (troisième niveau).

L'uniformisation des instruments des trois piliers a été évoquée par quelques conventionnels, en particulier entre le premier (communautaire) et le troisième (coopération en matière pénale).

Certains orateurs ont mis l'accent sur la réduction du nombre d'instruments non contraignants, source importante de confusion pour le public. D'autres ont défendu la flexibilité du catalogue des instruments et quelques uns ont soutenu l'impossibilité d'établir une corrélation entre les types

d'instruments juridiques et les catégories de compétences. L'intégration dans les traités de la méthode ouverte de coordination a été demandé par quelques conventionnels.

ii) *Est-il nécessaire d'établir une classification claire des instruments juridiques en fonction de leurs rangs (hiérarchie des normes) ?*

La question d'une dénomination des actes communautaires plus intelligible et plus adaptée à leurs effets juridiques a été mise en rapport avec l'établissement d'une hiérarchie des normes plus claire demandée par beaucoup de conventionnels. Pour un bon nombre de conventionnels, une telle hiérarchie devrait en premier lieu contribuer à mieux distinguer les normes (deuxième niveau) qui relèvent de la fonction législative exercée par le Conseil et le Parlement européen et celles (troisième niveau) qui relèvent de la fonction exécutive. Selon certains avis, cette fonction devrait être conférée de façon exclusive à la Commission sous le contrôle du Conseil et du Parlement. Il y aurait donc trois niveaux de normes: constitutionnelles, lois et règlements. Un conventionnel a plaidé pour une simplification encore plus profonde: on devrait seulement avoir des lois et des recommandations. Pour certains, l'indépendance et la responsabilité de la Commission dans l'adoption des normes d'exécution devraient être renforcées. Pour d'autres, il ne serait pas possible d'extrapoler à l'Union le principe classique de la séparation des pouvoirs.

Les normes de deuxième niveau pourraient adopter la forme de lois ou lois cadres. Une troisième catégorie a été proposée par un bon nombre d'orateurs: les "lois organiques", réservées aux matières de nature constitutionnelle. Pour quelques conventionnels un lien doit être établi entre les catégories d'instruments ou actes et les procédures d'adoption respectives. Certains ont même suggéré de limiter le recours au vote à l'unanimité au Conseil aux seules lois organiques.

Selon quelques membres, une hiérarchie des normes plus claire pourrait contribuer à une meilleure définition des responsabilités face aux citoyens, tant au sein de l'Union, parmi les institutions, que entre l'Union et les États membres. En revanche, quelques conventionnels ont insisté sur la dualité de la fonction exécutive ou encore sur les dangers d'une hiérarchie trop simple. D'autres ont souligné que le plus important était la qualité des lois qui doivent répondre aux besoins des citoyens et non leur classification en soi: pour les citoyens la dénomination et le nombre des lois n'est pas très important, c'est leur qualité qui compte.

La question de la comitologie a été évoquée par quelques conventionnels. Ils voudraient tous améliorer la transparence et réduire la complexité des procédures de comitologie. Certains voudraient réduire leurs tâches à des fonctions purement consultatives. D'autres ont défendu leur rôle auprès de la Commission en tant que source d'expertise très utile en vue de l'application des normes communautaires. Un conventionnel a demandé la disparition des comités, plusieurs ont demandé une réduction de leur nombre.

*iii) Comment rationaliser au mieux l'ensemble des procédures législatives existantes?
Comment en réduire le nombre?*

Un grand nombre de conventionnels a demandé la généralisation de la procédure de codécision avec vote à la majorité qualifiée au Conseil. Elle constituerait la règle générale pour la prise de décision au niveau législatif. L'abolition de la procédure de coopération a été largement soutenue. La procédure d'avis conforme devrait, pour bon nombre d'orateurs, être réservée à la ratification des accords internationaux.

Le sujet de l'initiative législative a été largement débattu. Face à l'avis majoritaire de préserver la quasi-exclusivité du droit d'initiative de la Commission, quelques uns ont réclamé le droit d'initiative législative pour le Conseil ou /et pour le Parlement européen. Dans ce contexte, il a été rappelé que la Commission n'agit de sa propre initiative que dans environ 10% des cas, pour le reste elle répond à des demandes du Conseil ou du Parlement ou même des acteurs sociaux et économiques.

iv) Peut-on simplifier certaines procédures? la codécision? la procédure budgétaire?

Pour certains conventionnels, la simplification des procédures n'est pas un but en soi. Ce qui est important est de garantir le contrôle démocratique. Mais quelques uns ont proposé, dans le cadre de la codécision et avec le souci d'accélérer la procédure, la formalisation des mécanismes de dialogue interinstitutionnels (trilogues informels) imposés par la pratique.

En ce qui concerne la procédure d'adoption du budget, un large consensus semble se dégager en ce qui concerne l'abolition de la classification des dépenses en obligatoires et non obligatoires. Un bon nombre de conventionnels ont demandé de remplacer la procédure budgétaire par la codécision. Certains ont demandé l'inscription dans les traités du mécanisme des accords interinstitutionnels sur les perspectives financières. Certains orateurs ont abordé les questions relatives au financement de l'Union.

III. Présentation de l'avancement des travaux du groupe de travail I "Subsidiarité" par son président, M. Mendez de Vigo

Selon M. Mendez de Vigo, le principe de subsidiarité est un principe actif et contrôlé par les institutions. A partir de cette constatation les travaux du groupe se sont orientés vers l'amélioration du système. Deux idées ont servi de point de départ:

- il ne faut pas créer de nouvelles institutions ou organes.
- il ne faut pas bloquer, interférer ou rendre encore plus complexes, les procédures législatives.

Le groupe suit les orientations suivantes:

- au cours de la phase pré-législative, la Commission devrait motiver de façon encore plus précise les implications financières et législatives de sa proposition;
- au cours de la procédure législative, le groupe est en train d'examiner un mécanisme d'alerte précoce dont les protagonistes seraient les parlements nationaux. Si ce mécanisme est déclenché par un nombre significatif de parlements, le législateur doit motiver davantage l'acte en cause au regard de la subsidiarité. Si un nombre significatif (à déterminer) de parlements intervient, la Commission doit re-examiner sa proposition. Il est aussi proposé un contrôle similaire de la part des Parlements nationaux pour ce qui est des textes soumis au comité de conciliation. Il ne s'agit pas d'un mécanisme de veto mais plutôt d'un exercice de contrôle politique;
- une fois la procédure législative finie, les parlements nationaux pourront présenter un recours devant la Cour s'ils ont fait usage préalablement du mécanisme d'alerte précoce.

Suite à la présentation de M. Méndez de Vigo qui était très attendue, certains orateurs ont exprimé des craintes quant au droit de recours devant la Cour qui serait octroyé aux parlements nationaux: pour certains d'entre eux, le lien avec le mécanisme d'alerte pousserait les parlements à se prémunir

du droit de recours en faisant appel systématiquement au mécanisme d'alerte, pour d'autres il y aurait le risque de rompre l'unité institutionnelle des États membres face à l'Union. La participation des régions à pouvoirs législatif dans le contrôle de la subsidiarité a été aussi évoqué. Plusieurs conventionnels se sont réjouis de la bonne coordination avec le groupe de travail "parlements nationaux".

IV. Présentation de l'avancement des travaux du groupe de travail III "Personnalité juridique" par son président, M. Amato

Le Vice-président Giuliano Amato a ensuite rendu compte des progrès accomplis par le groupe de travail qu'il préside sur la personnalité juridique (WG III).

Il y a une unanimité pour reconnaître de façon explicite la personnalité juridique à l'Union, et mettre ainsi fin aux incertitudes qui entourent cette question. Il s'agit là d'un élément essentiel pour affirmer l'identité internationale de l'Union. Il existe également un très large consensus, conforté par l'audition des services juridiques des institutions, pour fusionner la personnalité juridique de l'Union avec celles des Communautés. Il s'agit là d'une simplification importante du système actuel vis-à-vis de l'extérieur.

La fusion des personnalités juridiques pose ensuite la question de savoir s'il convient de conserver la dualité des traités principaux (TUE et TCE). La fusion des traités renforcerait l'idée d'un véritable cadre institutionnel unique, sans préjuger toutefois des caractéristiques propres aux différents piliers de l'Union, en particulier en ce qui concerne les procédures de décision et les instruments d'action.

V. Composition des groupes de travail ("deuxième vague")

La composition des groupes de travail "deuxième vague" a été transmise à la Convention.

VI. Heures des questions

Il n'y a pas eu de questions.

VII. Calendrier des réunions pour 2003

Le calendrier des travaux pour 2003 a été transmis à la Convention.

VIII. Prochaine réunion de la Convention

Le Président de la séance M. Amato a annoncé que la prochaine session de la Convention des 3 et 4 octobre sera consacrée à l'examen des rapports des groupes de travail "personnalité juridique" et "subsidiarité". La Convention entendra également M. Vitorino et Mme Stuart qui présenteront l'état d'avancement des travaux de leurs groupes respectifs: "Charte des droits fondamentaux" et "Rôle des Parlements nationaux".

**Liste des orateurs suivant l'ordre des interventions
Session plénière 12-13 septembre 2002**

Jeudi 12 Septembre

Débat général (simplification des instruments)- Questions i) et ii)

Président M. Valéry GISCARD d'ESTAING

M. Giuliano AMATO, vice-président

M. Peter GLOTZ

M. Jozef OLEKSY

M. Timothy KIRKHOPE

M. Mesut YILMAZ

M. Michael FREND

M. Pierre LEQUILLER

M. Lamberto DINI

M. Peter HAIN

M. Michel BARNIER

(*Cartons bleus : Rack, Voggenhuber*)

M. Klaus HÄNSCH

Mme Ayfer YILMAZ

M. Peter SERRACINO-INGLOTT

M. Peter SKAARUP

M. Andrew DUFF

Mme Maria BERGER

M. Josep BORRELL FONTELLAS

M. Ernani LOPES

Mme Anne VAN LANCKER

M. Ali TEKIN

M. Antonio TAJANI

(*Cartons bleus : McCormick*)

M. Matjaz NAHTIGAL

M. Reinhard Eugen BÖSCH

M. Alfonso DASTIS

M. Elio DI RUPO

M. David HEATHCOAT-AMORY

M. Hannes FARNLEITNER

M. Matti VANHANEN

M. Gianfranco FINI

M. William ABITBOL

M. Jürgen MEYER

M. Pierre MOSCOVICI

(*Cartons bleus : Duff, Barnier, Heathcoat Amory, Abitbol*)

Mme Cristiana MUSCARDINI

Mme Pervenche BERES

M. Alberto COSTA

2. Présentation de l'avancement des travaux du groupe de travail I "Subsidiarité"

Président M. Valéry GISCARD d'ESTAING

M. Iñigo MENDEZ de VIGO, président du groupe de travail

(*Cartons bleus : Stuart, Lamassoure, Barnier, Katiforis, McAvan, Van der Linden, Lennmarker,*

Haenel, Farnleitner, McCormick, Duff, Christophersen, Dastis)

3. Présentation de l'avancement des travaux du groupe de travail III "Personnalité juridique"

Président M. Valéry GISCARD d'ESTAING

M. Giuliano AMATO, président du groupe de travail

(Cartons bleus : Carnero Gonzalez, Barnier)

Vendredi 13 Septembre

5. Débat général (simplification des procédures)- Questions iii) et iv)

Président M. Giuliano AMATO

M. Edmund WITTBRODT

M. Gundars KRASTS

Mme Marietta GIANNAKOU

M. Henning CHRISTOPHERSEN

M. Carlos CARNERO

Mme Meglena KUNEVA

Elmar BROK

Mme Maria Eduarda AZEVEDO

(Cartons bleus : Hanni, Paciotti, Tomlinson, Lennmarker)

M. William ABITBOL

M. Paolo PONZANO

M. Hans van MIERLO

M. Diego LOPEZ GARRIDO

Bobby McDONAGH

Mme Gisela STUART

M. Adrian SEVERIN

M. Jan KOHOUT

Mme Sylvia-Yvonne KAUFMANN

(Cartons bleus : Duff, Würmeling, De Rossa, Barnier, Speroni, Haenel, Maij-Weggen, Bruton, Barnier)

M. Péter ECKSTEIN-KOVACS

M. Juraj MIGAS

Mme Hanja MAIJ-WEGGEN

M. Neil MacCORMICK

M. Vytenis ANDRIUKAITIS

M. Henrik HOLOLEI

M. Alfonso DASTIS

M. Joachim WUERMELING

(Carton bleu : Mac Lennan of Rogart)

Mme Teija TIILIKAINEN

(Cartons bleus : Barnier, De Rossa, Lopez Garrido)