

NOTE

Objet: **Rapport de synthèse relatif à la session plénière**
- Bruxelles, les 5 et 6 décembre 2002¹

I. OUVERTURE DE LA SESSION

1. Présentation par le Président Prodi de la communication de la Commission

Le Président Giscard d'Estaing a ouvert la séance plénière de la Convention et a souhaité la bienvenue au Président de la Commission M. Romano Prodi. Celui-ci a présenté la communication de la Commission du 4 décembre 2002 sur l'architecture institutionnelle (COM(2002) 728 final).

2. La simplification des instruments et des procédures
- débat sur le rapport du Groupe IX présidé par M. Amato (doc. CONV 424/02)

i. Présentation du rapport par M. Amato

M. Amato a souligné d'emblée que la simplification des procédures et instruments ne constituait pas un exercice purement technique, mais avait aussi des enjeux politiques. Ainsi, les procédures de décision varient selon qu'elles contiennent ou non des choix politiques essentiels.

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

En ce qui concerne les instruments, M. Amato a indiqué que le rapport suggère de réduire leur nombre de 15 à 6, en les distinguant en fonction de leurs effets. Il s'agit :

- des instruments obligatoires législatifs, la loi et la loi-cadre, destinés à remplacer respectivement les règlements et directives actuels. Certaines "décisions" actuelles adoptées dans le cadre des compétences dites complémentaires prendraient également la forme de "loi".
- des instruments obligatoires non législatifs, la décision et le règlement.
- des instruments non obligatoires, la recommandation et l'avis.

Ces instruments seraient utilisés également pour les besoins des actuels titres V et VI TUE. Ainsi, dans le titre V, l'instrument principal serait la "décision PESC" (et la "décision d'exécution PESC"), tandis que les lois et les lois-cadres seraient utilisées dans les domaines de justice et affaires intérieures.

Les actes dits "atypiques" (conclusions, résolutions, communication,...) sont maintenus pour répondre à un besoin de flexibilité, mais le recours à ceux-ci devrait être limité aux cas où il n'est pas prévu de recourir à un acte formel. Pour ce qui est de la méthode ouverte de coordination, M. Amato a rappelé que le groupe recommande que son existence soit reconnue dans le Traité Constitutionnel, tout en précisant que ce mode d'action concertée des États membres ne pourra se substituer à l'action de l'Union dans les domaines où une compétence lui est reconnue.

Comme M. Amato a expliqué, le groupe de travail s'est attaché à définir la notion d'acte législatif comme contenant les éléments essentiels d'un domaine ou des choix politiques nouveaux. Le législateur conserverait une marge discrétionnaire quant à l'interprétation de cette notion. Afin de l'inciter à ne pas se charger de régler les aspects techniques et de détail d'un acte, l'idée d'un nouveau type d'acte a été avancée, "l'acte délégué", qui développerait dans le détail ou qui modifierait certains éléments d'un acte législatif dans le cadre d'une habilitation définie par le législateur. En principe, ce serait la Commission qui adopterait les actes délégués. Mais M. Amato a indiqué que, dans certains cas, notamment ceux susceptibles de relever des éventuelles formations exécutives du Conseil (Ecofin, Affaires étrangères, coopération policière), ce dernier pourrait aussi adopter de tels actes délégués. Le choix de recourir aux actes délégués appartiendrait au législateur lui-même. La délégation serait soumise à des mécanismes de contrôle à déterminer par le législateur dans l'acte législatif.

Quant aux actes exécutifs, M. Amato a rappelé que lorsqu'il est nécessaire que ceux-ci soient adoptés au niveau de l'Union pour exécuter la "loi" (au lieu des États membres, ce qui est la règle générale), ils sont en principe adoptés par la Commission ou dans certains cas par le Conseil (article 202 du TCE). Il faudrait prévoir qu'ils puissent être adoptés également par des autorités de régulation (agences). Enfin, certains actes adoptés directement sur base des traités ne sont pas non plus de nature législative (organisation interne des Institutions et organes de l'Union, nominations, activités techniques de la Commission ou de la Banque centrale européenne, exécution des choix politiques essentiels contenus dans le traité).

En ce qui concerne les procédures, M. Amato a indiqué que leur nombre élevé n'est qu'apparent et qu'il résulte notamment des nombreuses variantes relatives à la consultation de certaines institutions ou organes. Le rapport recommande que la procédure de codécision soit généralisée à tous les actes législatifs et qu'elle soit accompagnée du vote à la majorité qualifiée au Conseil, sous réserve d'exceptions. La procédure de coopération (qui couvre actuellement quatre bases juridiques) serait supprimée, et remplacée par la procédure de codécision ou d'avis simple, selon les cas. La procédure d'avis conforme serait réservée à la conclusion de certains accords internationaux. Quant aux bases juridiques prévoyant actuellement l'avis simple du Parlement européen, elles devraient être réexaminées en fonction des principes établis dans le rapport.

M. Amato a signalé également que le rapport du groupe estime que la procédure de codécision fonctionne bien dans son ensemble. La composition du comité de conciliation pourrait être rendue plus flexible tout en maintenant la parité entre le Parlement et le Conseil. Le monopole d'initiative de la Commission ne devrait pas être remis en cause, mais il faudrait renforcer les mécanismes déjà prévus par les articles 192 et 108 du TCE, selon lesquels le Parlement ou le Conseil peuvent demander à la Commission de leur présenter une proposition législative. Enfin, certaines formulations pourraient être revues sur le plan linguistique.

En ce qui concerne la procédure budgétaire, la Constitution pourrait inscrire un certain nombre de principes liés au budget (principes d'équilibre, d'unité budgétaire, d'annualité, de discipline budgétaire, etc.). Le rapport propose en outre la simplification de la procédure annuelle dans la mesure où la discipline des dépenses serait garantie, notamment par la formalisation dans le traité des perspectives financières qui fixeraient des plafonds de dépense globalement et par rubriques.

Enfin, la présentation de M. Amato s'est terminée en rappelant la section du rapport consacrée à la transparence, recommandant notamment que les institutions siègent en séance publique dans le cadre de leur fonction législative, et à la qualité de la législation.

ii. débat en plénière

Un large consensus s'est dégagé sur l'approche générale du rapport.

Quant à la simplification des actes de l'Union, la grande majorité des intervenants a marqué son accord avec le rapport du groupe. En effet, la totalité des intervenants s'est prononcée en faveur d'une réduction radicale du nombre des instruments juridiques de l'Union (de quinze à six). Les conventionnels se sont également exprimés en faveur du changement de la dénomination des deux instruments législatifs par excellence, le "règlement" et la "directive", en "loi" et en "loi-cadre" respectivement, termes plus compréhensibles pour le citoyen et qui reflètent mieux leur caractère législatif. Le terme "règlement" serait réservé pour l'adoption des actes de mise en oeuvre ou des "actes délégués" (dans le cas où ce dernier concept serait agréé par la Convention). En conséquence, tous les intervenants ont été d'accord pour que les instruments juridiques de l'Union soient limités à : "loi de l'UE", "loi-cadre de l'UE", "décision" (avec une portée plus large que celle qu'elle a à l'heure actuelle), "règlement", "recommandation" et "avis". Ils ont aussi été d'accord pour appliquer ces instruments également dans les domaines couverts actuellement par les titres V et VI du TUE.

Quelques conventionnels ont attiré l'attention sur la nécessité que les "lois-cadres" soient moins détaillées afin de laisser aux États membres une marge plus grande pour les mettre en oeuvre.

Certains conventionnels ont souhaité la création d'un nouveau type d'acte, la "loi organique", qui aurait une valeur inférieure à la Constitution mais supérieure à la loi.

Finalement, l'inclusion de la méthode ouverte de coordination dans le traité constitutionnel a soulevé des réticences.

Quant à la hiérarchie des actes de l'Union, beaucoup de conventionnels ont admis l'idée d'introduire dans le traité une hiérarchie des instruments juridiques de l'Union en réservant à la "loi" et à la "loi-cadre" l'établissement des éléments essentiels ou des choix politiques dans un domaine précis. Cela permettrait au législateur de se concentrer sur ce qui est vraiment essentiel dans un domaine et de se décharger, s'il le souhaite, de l'adoption de normes à caractère plutôt technique. Pour une large majorité des intervenants, la codécision devrait être la règle générale pour l'adoption de tels actes, bien que des exceptions devraient être prévues.

L'introduction dans le traité d'un deuxième niveau d'actes "délégués", qui développeraient dans le détail ou qui modifieraient certains éléments non essentiels des actes législatifs, a fait l'objet de vues partagées. Une partie des intervenants a soutenu la proposition du groupe de travail, tandis que d'autres ont souhaité avoir plus de précisions sur le concept ainsi que sur la délimitation entre de tels actes et les actes d'exécution, avant de se prononcer.

Certains conventionnels ont souligné l'importance de prévoir dans le traité constitutionnel un mécanisme de "call-back" en faveur du législateur lorsque celui-ci ferait recours au mécanisme de la législation déléguée.

L'attention a été aussi attirée sur la nécessité de donner plus de latitude aux États membres pour l'application des actes de l'Union au niveau national.

Quelques conventionnels ont évoqué la nécessité de modifier l'article 202 du TCE afin de prévoir que, lorsqu'il s'agit d'actes adoptés en codécision, les compétences d'exécution sont conférées par le Parlement et par le Conseil. Certains ont signalé la nécessité de procéder à une simplification des comités existants si le mécanisme des actes délégués était introduit dans le traité constitutionnel.

Quant aux procédures, un large consensus s'est dégagé pour généraliser la procédure de codécision à l'adoption des actes législatifs. Toutefois, un certain nombre de conventionnels a souligné la nécessité de prévoir des exceptions dans quelques domaines particulièrement sensibles pour certains États membres. Les domaines social, fiscal ou agricole ont été mentionnés. D'autres conventionnels ont indiqué que, s'il devait y avoir des exceptions, elles devraient être peu nombreuses et bien définies.

Certains conventionnels ont souhaité que la procédure de codécision soit étendue aux quatre bases juridiques qui relèvent actuellement de la procédure de coopération, tandis que d'autres ont préconisé plutôt la procédure d'avis simple. Certains ont demandé que l'avis conforme du Parlement soit exigé pour la conclusion de tous les accords internationaux dans le but de renforcer le contrôle démocratique de l'action internationale de l'Union (en particulier en matière de politique commerciale).

Quant au déroulement de la procédure de codécision, plusieurs ont évoqué la question de la représentation du Conseil au sein du Comité de conciliation, estimant que l'importance de cette phase rendait nécessaire la présence des ministres.

Plusieurs orateurs ont également évoqué la question du vote à l'unanimité. Certains ont recommandé de supprimer totalement cette modalité de prise de décision, y compris en matière de politique étrangère et de sécurité commune. Plusieurs ont estimé que le vote à l'unanimité devrait être maintenu mais seulement dans des cas tout à fait exceptionnels. Il a aussi été suggéré que l'unanimité puisse être remplacée, dans certains cas, par un vote à la majorité qualifiée renforcée (ou "super-qualifiée)". Pour certains conventionnels toutefois le vote à l'unanimité doit impérativement être maintenu dans certains cas, même si la procédure de codécision s'applique.

En ce qui concerne la procédure budgétaire, un large consensus s'est dégagé en ce qui concerne le besoin d'énumérer dans un article spécifique du traité constitutionnel les grands principes qui régissent le budget de l'Union. En revanche, les avis ont été partagés en ce qui concerne la simplification de la procédure budgétaire lorsqu'elle a pour conséquence de modifier l'équilibre institutionnel actuel, ce qui a été considéré inacceptable par plusieurs orateurs. En particulier, il a été indiqué que la suppression de la distinction entre les dépenses obligatoires et non obligatoires aurait pour conséquence de ne plus reconnaître le pouvoir du dernier mot au Conseil pour les dépenses agricoles jugées sensibles.

D'autres conventionnels ont soutenu les propositions du rapport concernant la procédure annuelle (codécision simplifiée avec dernier mot au Parlement européen) dans la mesure où des garanties relatives au contrôle des dépenses y seraient prévues. Ils se sont référés à cet égard notamment à l'attribution de force juridique aux mécanismes de discipline budgétaire consacrés par les perspectives financières, ainsi que le maintien du rôle prépondérant du Conseil concernant les ressources propres de l'Union et l'adoption de ces perspectives. Enfin, quelques orateurs ont souhaité que la codécision soit la procédure applicable à l'adoption des perspectives financières, au budget annuel et au système de ressources propres.

Quant à la transparence et à la qualité de la législation, plusieurs conventionnels ont évoqué le besoin d'assurer la publicité des travaux du Conseil lorsqu'il agit en tant que législateur. D'autres ont également mis en exergue la nécessité de garantir la qualité de la législation européenne et notamment la consultation des milieux intéressés, y compris les autorités régionales et locales chargées souvent de la mettre en œuvre. Quelques conventionnels ont estimé que le recours à des "*sunset clauses*" pourrait contribuer à améliorer la qualité de l'acquis législatif.

iii) Conclusions

A la fin du débat, le Président a constaté qu'un consensus s'est dégagé sur une réduction radicale des instruments juridiques de l'Union des quinze instruments actuels à six qui auraient des dénominations plus conformes aux traditions des États membres, ce qui permettra aux citoyens de mieux comprendre leurs effets et leurs sources de légitimité. Ces instruments seraient les suivants:

- le législateur aurait à sa disposition deux instruments obligatoires, la "loi" et la "loi-cadre", qui remplaceraient le "règlement" et la "directive" et qui seraient utilisés également dans les domaines couverts par les titres V et VI du traité de l'Union, tout en sauvegardant la spécificité propre à ces domaines si cela s'avérait nécessaire.
- Il y aura ensuite les "règlements" et les "décisions", qui seraient réservés aux actes obligatoires adoptés par l'exécutif au titre des actes délégués et des actes d'exécution.
- Il y aura enfin les instruments non obligatoires, les "recommandations" et les "avis", qui garderaient leurs caractéristiques actuelles.

Le Président a constaté que l'idée d'un système de normes à trois niveaux dans le cadre de l'introduction d'une hiérarchie de normes dans le traité, a été en général bien accueillie par les conventionnels, tout en soulignant que certains éléments dudit système devront être mieux précisés par la suite. Dans ce cadre, le traité constitutionnel consacrerait le concept d'acte législatif, qui serait un acte adopté directement sur base du traité et contenant les principes essentiels et les choix politiques de base dans un domaine déterminé. Il appartiendrait au législateur de décider au cas par cas la portée d'un tel concept.

Le Président a ensuite constaté qu'il n'y avait pas consensus à l'heure actuelle sur l'introduction d'une nouvelle catégorie d'actes, les actes délégués, dont la finalité serait de décharger le législateur des éléments trop techniques ou trop détaillés des actes législatifs en lui permettant ainsi de se concentrer sur les questions essentielles. Il s'agirait d'actes adoptés en règle générale par la Commission par habilitation du législateur, et qui développeraient dans le détail ou qui modifieraient certains éléments non essentiels d'un acte législatif. Cette délégation devrait être accompagnée par la possibilité de reprise de la procédure par le législateur. Le Président a annoncé que des propositions plus détaillées sur le concept d'actes délégués et sa délimitation par rapport aux actes d'exécution seront présentées ultérieurement afin que la Convention se prononce.

Le Président s'est ensuite référé au troisième niveau de la hiérarchie des normes proposée par le groupe, qui serait constituée par les actes d'exécution ou de mise en œuvre. Ces actes relevant de la compétence des États membres, ce n'est que d'une manière exceptionnelle qu'ils peuvent être adoptés par les Institutions de l'Union, en règle générale par la Commission selon des modalités fixées sur la base de l'article 202 du TCE ("comitologie"). Une partie des conventionnels ayant reconnu que la nouvelle hiérarchie des normes proposée devrait avoir des conséquences sur les mécanismes de contrôle de la Commission, le Président a considéré que la question de la simplification des comités devrait être examinée davantage. Il a aussi considéré que la formulation de l'article 202 devrait être revue afin de prendre en compte le pouvoir législatif du Parlement européen dans le cadre de la codécision.

Le Président a constaté que beaucoup de conventionnels ont soutenu la proposition du groupe de faire de la codécision la règle générale pour l'adoption des actes législatifs dans la mesure où des exceptions subsisteraient pour diverses raisons. Le Président a ajouté qu'il faut éviter que les exceptions soient trop nombreuses et qu'elles soient bien définies.

Il a en outre conclu que la procédure de coopération devrait être supprimée et remplacée, selon les cas, par l'avis simple du Parlement européen ou par la codécision et que la procédure d'avis conforme devrait être réservée à l'approbation de certains accords internationaux.

Le Président a en outre constaté un consensus sur la proposition du groupe de consacrer dans un seul article de la Constitution les principes budgétaires les plus importants, à savoir, l'annualité, l'unité, l'équilibre entre recettes et dépenses, la discipline budgétaire, la suffisance de moyens, l'adoption d'un acte préalable justifiant la dépense et le financement intégral par des ressources propres. Ce dernier principe pose la question de la procédure pour la création de telles ressources.

Le Président a considéré, en revanche, que les propositions en ce qui concerne la procédure budgétaire font l'objet de réserves qu'il faudra approfondir ultérieurement, notamment pour ce qui concerne la programmation des dépenses.

Finalement, le Président a conclu que le Praesidium fera des propositions en ces matières, en tenant compte des avis exprimés dans le débat, et entamera la rédaction de textes.

3. Présentation par M. Dehaene de l'état des travaux du Groupe VII «action extérieure »

M. Dehaene a présenté sommairement l'état des travaux du groupe qu'il préside et un bref échange de vues a eu lieu. Le rapport final du groupe sera examiné lors de la prochaine session plénière de la Convention.

4. Présentation par M. Barnier de l'état des travaux du Groupe VIII «défense »

M. Barnier a également évoqué les points principaux examinés par son groupe de travail, qui adoptera son rapport final le 10 décembre 2002. Ce rapport figurera aussi à l'ordre du jour de la prochaine session plénière. Un bref échange de vues a eu lieu.

5. Constitution du groupe de travail XI « Europe sociale »

Le président a annoncé la constitution de ce groupe qui sera présidé par M. Katiforis, représentant du gouvernement hellénique. Le groupe est invité à présenter son rapport final fin janvier 2003, pour être débattu lors de la plénière des 6/7 février.

6. Sécurité et Justice

- Débat sur le rapport du Groupe X présidé par M. Bruton (doc. CONV 426/02)

i. Présentation du rapport par M. Bruton

M. Bruton, président du groupe de travail X consacré à l'espace de liberté, de sécurité et de justice a présenté son rapport (CONV 426/02). Il a notamment insisté sur les attentes des citoyens dans le domaine considéré et la nécessité d'y répondre au niveau européen par une action politique forte. Il a ensuite brièvement décrit les principales propositions qui figurent dans le rapport, en se référant notamment à :

- La recommandation de supprimer la structure en piliers et d'intégrer les dispositions de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice dans un chapitre unique du traité ;
- Au remplacement des "conventions", "décisions-cadre" et "décisions" prévues par l'article 34 TUE par des "lois" et "lois-cadres" ;
- La volonté du groupe d'étendre la procédure de codécision et la majorité qualifiée au plus grand nombre possible de secteurs, étant donné que l'unanimité se traduirait - en particulier après l'élargissement - par des blocages certains, ainsi que par un appauvrissement du contenu des actes ;
- Au rapprochement des éléments constitutifs et des sanctions de certains secteurs de droit pénal matériel et de droit de procédure pénale ;
- La nécessité de prévoir dans la Constitution le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires (pénales et civiles) ;

- La volonté d'une partie du groupe de travail d'appliquer la procédure de codécision et la majorité qualifiée également aux mesures de coopération judiciaire en matière civile au sujet d'une partie du droit de la famille concernant la responsabilité parentale ;
- Certaines mesures visant à impliquer les parlements nationaux dans ce secteur.

ii. Débat en plénière

Près de quarante conventionnels (cf. liste jointe) ont participé au débat qui a suivi cette présentation. Généralement, les analyses contenues et les propositions développées dans le rapport du groupe ont recueilli le soutien de la plupart des orateurs. De très nombreux conventionnels ont marqué au début de leur intervention leur satisfaction devant les résultats obtenus et les suggestions du groupe de travail.

Les deux "règles d'or" ou principes de base proposés par le groupe dans son rapport ont été bien accueillis. Une très large majorité du groupe s'est prononcée en faveur de l'intégration des dispositions du "troisième pilier" dans un cadre général commun. Certains conventionnels ont demandé que toutes les dispositions concernant l'espace liberté, sécurité et justice soient reprises dans un seul chapitre du traité. En outre, il y a un large consensus sur l'avantage de mieux séparer l'activité législative de la coopération opérationnelle dans ce domaine.

Les recommandations du rapport concernant les politiques d'asile, d'immigration, de contrôle aux frontières et des visas, favorisant notamment la formulation de bases juridiques plus générales, l'application du vote à la majorité qualifiée et la codécision, ainsi que la consécration d'un principe général de solidarité entre les États membres, ont été approuvées par la grande majorité d'intervenants. Certains conventionnels ont également demandé une base juridique explicite permettant la création d'un statut juridique pour les ressortissants des pays tiers résidant de longue durée dans l'Union. Un conventionnel a souligné que la compétence de l'Union en matière d'immigration ne devrait pas couvrir l'accès au marché de travail.

Concernant la coopération judiciaire en matière civile, une série d'intervenants ont insisté sur la nécessité de faire des progrès dans l'application du vote à la majorité qualifiée et de la codécision dans la coopération concernant le droit de la famille, ou au moins certains aspects de ce droit comme la responsabilité parentale. Quelques-uns se sont montrés réservés à cet égard. Un conventionnel a suggéré que le Conseil puisse, à l'unanimité, déterminer les matières faisant l'objet de cette procédure. Certains conventionnels ont également demandé que la portée de la base juridique sur le droit civil soit élargie, en supprimant le lien avec le bon fonctionnement du marché intérieur et / ou l'exigence d'une incidence transfrontière.

La quasi-totalité de conventionnels a soutenu la réforme des instruments juridiques et le remplacement de ceux prévus à l'article 34 TUE par des "lois" et des "lois-cadre". Un nombre très limité de membres a toutefois émis des doutes sur le point de savoir si ces instruments pouvaient s'appliquer sans modification dans tous les domaines actuellement couverts par ce pilier, ou ont suggéré que les directives (ou lois-cadres) n'aient pas d'effet direct.

Les recommandations du groupe visant une meilleure précision des bases juridiques du traité dans les domaines de la coopération judiciaire en matière pénale ont été très largement approuvées. La consécration dans le traité du principe de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires (pénales et civiles) a été généralement acceptée ; en même temps, de nombreux orateurs ont souligné que des normes minimales communes (ou, selon certains plutôt un "socle commun"), visant un rapprochement du droit pénal matériel et de procédure pénale seraient nécessaires dans certaines domaines. Plusieurs conventionnels ont par ailleurs insisté sur l'importance de standards communs concernant les droits des individus dans la procédure pénale, au-delà des droits garantis par la CEDH et reflétés dans la Charte.

Certains conventionnels ont estimé qu'il conviendrait de permettre le rapprochement du droit pénal matériel dans un champ plus étendu que celui proposé dans le rapport du groupe ; ces membres ont émis des réserves à l'égard d'un critère strict de "dimension transfrontière" ou au fait que la "liste de crimes" ne pouvait être amendée qu'à l'unanimité. D'autres conventionnels ont cependant signalé que, pour eux, seule une délimitation précise des compétences - comme développée dans le rapport, grâce notamment à une "liste de crimes" dans le traité -, rendrait possible l'application du vote à la majorité qualifiée dans ces domaines.

Une grande majorité d'intervenants a reconnu le besoin de prévoir le vote à la majorité qualifiée et la codécision comme règle générale dans les domaines du "troisième pilier" actuel, et de n'admettre l'unanimité que pour des cas exceptionnels. L'identification détaillée par le groupe des domaines à passer à la majorité qualifiée ou qui continueraient à relever de l'unanimité, a été considéré par de nombreux intervenants comme un compromis réussi ou comme une bonne base de travail, même si certains ont formulé, pour tel ou tel domaine, des réserves ou ont exprimé un besoin d'examen approfondi. Un conventionnel s'est déclaré prêt à envisager le vote à la majorité qualifiée mais avait des réserves concernant la codécision. Un autre conventionnel a plaidé pour une période transitoire pour le passage à la majorité qualifiée et a estimé que l'extension des compétences d'Europol devrait être soumise à l'unanimité. Certains conventionnels ont souligné le danger de blocage total, et donc l'absence de toute action législative, après l'élargissement, dans les domaines susceptibles de rester couverts par la règle de l'unanimité, et ont proposé d'assouplir cette règle par un recours à une majorité qualifiée renforcée.

Concernant le droit d'initiative dans les matières du "troisième pilier", une série d'intervenants ont salué la proposition du groupe d'admettre les initiatives soumises par un groupe d'États membres dépassant un certain seuil. Certains conventionnels ont cependant douté de l'opportunité d'un droit d'initiative des États membres dans des domaines législatifs couverts par la codécision. Ils ont exprimé leur préférence pour une disposition qui obligerait la Commission à motiver tout refus de donner suite à une invitation du Conseil ou du Parlement à élaborer une proposition législative.

La proposition du groupe de donner à la Commission le droit d'entamer, en tant que "gardienne du traité", des procédures d'infraction dans tous les domaines a été généralement approuvée, de même que celle de faire davantage usage des mécanismes "d'évaluation par les pairs" (qui, selon certains, revêtent une importance particulière notamment pour consolider l'application de la reconnaissance mutuelle de décisions judiciaires en matière pénale).

Certains conventionnels ont insisté sur l'importance des relations extérieures dans les politiques de justice et des affaires intérieures. Une conventionnelle a demandé que le groupe de travail "action extérieure" réfléchisse à la possibilité d'assurer que les États membres puissent retenir une liberté adéquate d'action extérieure dans ces domaines.

Une grande majorité de conventionnels a été d'avis que les règles générales relatives à la Cour de justice devraient être rendues applicables aux domaines de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Tout en acceptant ce point en principe, certains conventionnels ont cependant demandé que, malgré la suppression des piliers, des limites de la juridiction de la Cour soient maintenues concernant les mesures de police et d'ordre public / sécurité intérieure prises par les autorités nationales (cf. article 35 § 5 TUE). D'autres, tout en acceptant les propositions faites par le groupe, ont attiré l'attention sur la charge de travail qui pourrait en résulter pour la Cour dans certains domaines comme l'asile ; ces membres ont dès lors demandé d'inclure le sujet de la réforme de la Cour dans le débat de la Convention sur les institutions.

Sur les aspects opérationnels, la plupart des intervenants ont estimé que la situation actuelle n'était pas satisfaisante et se sont réjouis des propositions introduites par le groupe dans son rapport.

La perspective de l'adoption par le Conseil ou le Conseil européen d'un programme pluriannuel d'action a été soutenue par de nombreux membres de la Convention même si certains ont émis des doutes à cet égard.

La proposition de mettre en place au sein du Conseil une structure de coordination renforcée, sur la base de l'article 36 TUE, et couvrant la coordination de l'ensemble des activités opérationnelles en matière de police et de sécurité (coopération policière, facilitation de la coopération entre Europol et Eurojust, examen par les pairs, protection civile) a été bien reçue. Un membre de la Convention a jugé qu'elle ne constituait qu'une étape dans la bonne direction et qu'il conviendrait de parvenir à l'instauration d'un responsable ou haut représentant pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Sur Europol, de nombreux conventionnels ont marqué leur accord sur une définition plus adaptée dans le traité de ses compétences par l'introduction d'une nouvelle base juridique. Certains ont souhaité qu'Europol, sous certaines conditions, soit doté de véritables pouvoirs d'enquête et d'action sur l'ensemble du territoire des États membres et que les évolutions apportées à son statut et son mode de fonctionnement puissent être adoptées à la majorité qualifiée: d'autres ont estimé des réserves. La question du contrôle démocratique d'Europol a été abordée à de nombreuses reprises, plusieurs intervenants se réjouissant de la perspective d'un meilleur contrôle par le Parlement européen. D'autres, tout en partageant cette vue, ont demandé que ce contrôle démocratique soit étendu aux Parlements nationaux et ont trouvé trop limitée la proposition du groupe d'associer les Parlements nationaux à l'examen des rapports annuels d'Europol.

Sur la gestion des frontières extérieures, de nombreux intervenants ont estimé souhaitable de parvenir progressivement à un véritable système commun de gestion intégré. Une conventionnelle a d'ailleurs considéré que le processus était déjà engagé avec des expériences pilote au sein de certains pays candidats. Le besoin d'une solidarité, y compris financière, entre États membres a été rappelé par plusieurs intervenants.

De nombreux membres de la Convention ont marqué leur soutien aux propositions du groupe concernant Eurojust, en particulier celle concernant l'adoption d'une base juridique nouvelle. Ils ont souhaité qu'Eurojust dispose des moyens pour son développement futur.

Souvent à partir de l'analyse d'Eurojust, la question du procureur européen ou du Parquet européen a fait l'objet d'un débat approfondi de la part des membres de la Convention. Certains ont marqué leur nette hostilité de principe à toute perspective en ce sens. Ils ont notamment fait valoir que la différence de régime juridique entre certains États membres rendait difficile d'envisager un procureur ou un Parquet européen. D'autres ont souligné qu'Eurojust devrait préfigurer un procureur européen. Selon certains, une base juridique devrait être créée prévoyant ou permettant une telle évolution. Pour certains, les décisions en la matière devraient être adoptées à la majorité qualifiée. Ils ont estimé trop prudentes les conclusions du rapport du groupe sur ce point. Plusieurs intervenants ont également indiqué que, dans l'hypothèse où un tel procureur serait créé, il ne devrait être responsable que pour la protection des intérêts financiers de l'Union, mais d'autres ont estimé qu'il devrait exercer une compétence plus large, couvrant aussi d'autres crimes graves.

Parmi les questions horizontales qui figurent dans le rapport, celle qui porte sur le rôle des Parlements nationaux a été la plus souvent évoquée. Tous les intervenants qui se sont exprimés sur le sujet ont souligné la responsabilité particulière des Parlements nationaux dans le domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Certains conventionnels ont estimé adéquates les suggestions contenues dans le rapport, tandis que d'autres les ont jugées insuffisantes.

La question des mécanismes d'entrée (opting in) ou de sortie (opting out) a été peu évoquée si ce n'est pour considérer qu'elles devaient être abordées, comme le suggère d'ailleurs le rapport, dans un contexte plus large.

A l'issue des interventions des orateurs, M. Bruton a apporté un certain nombre de réponses ou d'éclaircissement, puis il est revenu au Président de la Convention de tirer les enseignements du débat.

iii. Conclusions

Le Président s'est réjoui de l'accueil favorable généralement réservé aux résultats du groupe de travail. Il a souligné l'importance du thème traité et des progrès proposés en la matière. Il a relevé que les éléments suivants faisaient l'objet d'un large consensus :

- Fusion des dispositions figurant actuellement dans le titre VI du TUE avec celles du traité CE. Cette fusion permettra la disparition du 3ème pilier ;
- Remplacement des "conventions", "décisions-cadre" et "décisions" par de "lois" et "lois-cadre" ;
- En matière législative, la procédure de droit commun sera celle de la procédure de codécision, le Conseil statuant à la majorité qualifiée. L'énumération d'actes dans le rapport est le fruit de compromis au sein du groupe et constitue une bonne base pour le travail futur;
- Inscription dans la Constitution du principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires (civiles et pénales) ;
- En matière de visas, asile et immigration, l'Union agira selon la procédure de codécision à la majorité qualifiée et le traité reconnaîtra le principe de solidarité ;
- La Constitution devrait contenir des bases juridiques appropriées, plus précises que celles qui existent, visant à permettre un certain rapprochement des législations matérielles pénales et de procédure pénale. Une liste des crimes - qui pourraient faire l'objet d'un rapprochement des législations nationales - devra être établie tenant compte à la fois de leur particulière gravité et de leurs implications transfrontalières.
- La Commission verra son rôle renforcé, notamment par la possibilité d'introduire un recours devant la Cour de justice en cas de manquement d'un État à ses obligations ;
- Des progrès doivent intervenir en matière de droit civil pour des matières ayant des implications transfrontalières;
- En matière opérationnelle, les travaux au sein du Conseil doivent être mieux coordonnés. Europol et Eurojust devront être renforcés dans le sens préconisé par le groupe de travail ;

Enfin, s'agissant de la création éventuelle d'un procureur ou d'un parquet européen, le Président a noté la divergence exprimée et a souhaité un travail d'approfondissement sur ce point.

Le Président a ensuite conclu que la Convention reviendrait sur le sujet de l'espace de liberté, de sécurité et de justice sur la base de propositions d'articles qui lui seront soumises par le Praesidium.

II. PROCHAINE SESSION DE LA CONVENTION

Le président a annoncé que la prochaine réunion de la Convention aurait lieu le vendredi 20 décembre, à partir de 9h30. Elle sera consacrée à l'examen des rapports des groupes de travail VII "Action extérieure" et VIII "Défense".

Session plénière 5 - 6 décembre 2002

LISTE DES ORATEURS

suivant l'ordre des interventions

2. **La simplification des instruments et des procédures**
- débat sur le rapport du Groupe IX présidé par M. AMATO (doc. Conv 424/02)

Valéry GISCARD d'ESTAING, Président
 M. Giuliano AMATO, vice-président
 M. Gijs de VRIES - Pays Bas (Gouvernement)
 M. Klaus HÄNSCH - Parlement européen
 M. Louis MICHEL - Belgique (Gouvernement)
 M. Alain LAMASSOURE - Parlement européen
 M. Panayotis IOAKIMIDIS - Grèce (Gouvernement)
 M. Lamberto DINI - Italie (Parlement)
 M. Dominique de VILLEPIN - France (Gouvernement)
 M. Elmar BROK - Parlement européen
 M. Alfonso DASTIS - Espagne (Gouvernement)
 M. Ivan KORCOK - Rép. Slovaque (Gouvernement)
(Cartons bleus: Stuart, Rack, Kauppi, Tomlinson)
 M. Paolo PONZANO - Commission
 M. Joschka FISCHER - Allemagne (Gouvernement)
 M. Carlos CARNERO - Parlement européen
 M. Pierre LEQUILLER - France (Parlement)
 M. Joachim WUERMELING - Parlement européen
 M. Michael ATTALIDES - Chypre (Gouvernement)
 M. Diego LOPEZ GARRIDO - Espagne (Parlement)
 M. Wolfgang SENFF - Allemagne (Parlement)
 M. Henning CHRISTOPHERSEN - Danemark (Gouvernement)
(Cartons bleus: Heathcoat Amory, Einem, Speroni)
 M. Andrew DUFF - Parlement européen
 M. Henrik HOLOLEI - Estonie (Gouvernement)
 M. Valdo SPINI - Italie (Parlement)
 M. Hannes FARNLEITNER - Autriche (Gouvernement)
 M. Dick ROCHE - Irlande (Gouvernement)
 Mme Maria BERGER - Parlement européen
 M. Peter HAIN - Royaume Uni (Gouvernement)
 M. Jens-Peter BONDE - Parlement européen
 M. Göran LENNMARKER - Suède (Parlement)
 M. Jürgen MEYER - Allemagne (Parlement)
 M. Guilherme d'OLIVEIRA MARTINS - Portugal (Parlement)
 M. Johannes VOGGENHUBER - Parlement européen
 M. Matti VANHANEN - Finlande (Parlement)
 M. Ernâni LOPES - Portugal (Gouvernement)
 Jozef OLEKSY - Pologne (Parlement)
 M. Jan KOUHOUT - Rép. Tchèque (Gouvernement)
 Mme Hanja MAIJ-WEGGEN - Parlement européen
 Mme Lena HJELM-WALLÉN - Suède (Gouvernement)

M. Jan FIGEL - Rép. Slovaque - Parlement
Mme Liia HÄNNI - Estonie (Parlement)
Mme Teija TIILIKAINEN - Finlande (Gouvernement)
M. Michael FRENDI - Malte (Parlement)
M. Aloiz PETERLE - Slovénie (Parlement)
Mme. Danuta HÜBNER - Pologne (Gouvernement)
Mme Claude DU GRANDRUT - Observateur

6. **Sécurité et Justice**
- débat sur le rapport du Groupe X présidé par M. Bruton (doc. CONV 426/02)

Valéry GISCARD d'ESTAING, Président
M. John BRUTON, président du groupe de travail X
M. Paraskevas AVGERINOS - Grèce (Parlement)
M. Alfonso DASTIS - Espagne (Gouvernement)
M. Antonio TAJANI - Parlement européen
M. Alberto COSTA - Portugal (Parlement)
Mme Pascale ANDREANI - France (Gouvernement)
M. Antonio VITORINO - Commission
Mme Marietta GIANNAKOU - Grèce (Parlement)
M. Diego LOPEZ GARRIDO - Espagne (Parlement)
M. Gijb de VRIES - Pays Bas (Gouvernement)
M. Hubert HAENEL - France (Parlement)
M. Joschka FISCHER - Allemagne (Gouvernement)
(*Cartons bleus : Speroni, McCormick, Spini*)
M. William ABITBOL - Parlement européen
M. Erwin TEUFEL - Allemagne (Parlement)
M. Jan KOUHOUT - Rép. Tchèque (Gouvernement)
M. Valdo SPINI - Italie (Parlement)
M. David HEATHCOAT-AMORY - Royaume Uni (Parlement)
M. Ben FAYOT - Luxembourg (Parlement)
M. Andrew DUFF - Parlement européen
M. Sören LEKBERG - Suède (Parlement)
Mme Anne VAN LANCKER - Parlement européen
Baroness SCOTLAND of ASTHAL - Royaume Uni (Gouvernement)
M. Filadelfio BASILE - Italie (Parlement)
M. Yasar YAKIS - Turquie (Gouvernement)
M. Jürgen MEYER - Allemagne (Parlement)
M. Dick ROCHE - Irlande (Gouvernement)
Mme Pervenche BERÈS - Parlement européen
M. Hannes FARNLEITNER - Autriche (Gouvernement)
M. Jacques FLOCH - France (Parlement)
Mme Androula VASSILIOU - Chypre (Parlement)
(*Cartons bleus : Duff, Stuart*)
Mme Elena PACIOTTI - Parlement européen
Mme Genowefa GRABOWSKA - Pologne (Parlement)
M. Ernâni LOPES - Portugal (Gouvernement)
M. Antti PELTOMÄKI - Finlande (Gouvernement)
M. Mihael BREJC - Slovénie (Parlement)