

NOTE

Objet: **Rapport de synthèse relatif à la session plénière additionnelle**
– **Bruxelles, le 5 mars 2003**

**DEBAT SUR LES AMENDEMENTS CONCERNANT
LES ARTICLES 8 A 16 DU PROJET DE CONSTITUTION**

Suite à la session plénière du 28 février dernier consacrée aux articles 8 à 16 du projet de Constitution ainsi qu'aux amendements déposés par les conventionnels, ceux-ci ont poursuivi leurs débats au cours d'une session additionnelle présidée par M. Giuliano Amato, Vice-président de la Convention. Les débats ont été structurés autour des articles 8 et 9 relatifs aux principes en matinée, puis des autres articles sur les compétences l'après-midi.

Articles 8 et 9 : principes et application des principes

Source des compétences

1. Certains conventionnels ont souligné que les articles relatifs aux compétences (à commencer par l'article 8 § 2 relatif au principe d'attribution) devaient faire apparaître que ce sont les États membres, et non la Constitution, qui attribue les compétences. La référence à la Constitution devait en conséquence être précédée de la préposition "dans" (ou "conformément aux dispositions de"), plutôt que "par". D'autres ont rappelé que les traités actuels connaissaient déjà la formule de "compétences conférées par le présent traité" (voir par exemple art. 5, § 1 du TCE), et ont considéré qu'il n'y avait pas lieu de la changer dès lors que la Constitution demeurerait formellement un traité.

Structures des articles

2. De nombreux conventionnels ont suggéré d'éviter les répétitions relatives au principe de coopération loyale (art. 8, § 5; art. 9, § 4 et 5 et art. 14) et à l'identité nationale (art. 1, § 2 et art. 9, § 6). Certains ont proposé de considérer les principes de coopération loyale et de primauté du droit de l'Union, ainsi que le respect de l'identité nationale dans un cadre plus large que celui des compétences, par exemple dans le titre I de la Constitution. D'autres ont envisagé de fusionner les articles 8 et 9, sans distinguer "les principes" de leur "application".

Principe de subsidiarité (art. 8, § 3)

3. Plusieurs conventionnels ont suggéré de ne pas exclure expressément l'application du principe de subsidiarité pour les compétences exclusives. Divers arguments ont été émis dans ce sens :
- l'exclusivité des compétences n'implique pas que l'Union doive toujours nécessairement agir; le principe de subsidiarité peut donc également conditionner l'exercice d'une compétence exclusive ;
 - la subsidiarité détermine aussi l'intensité d'une action dans un domaine de compétence exclusive ;
 - la subsidiarité s'applique toujours au niveau de la mise en oeuvre d'une action de l'Union, même dans un domaine de compétence exclusive ;
 - la subsidiarité s'applique pour couvrir l'exercice de compétences partagées devenues "exclusives" par leur exercice ;
 - la subsidiarité s'applique aussi pour régir le mécanisme d'habilitation de l'Union aux États membres prévu à l'art. 10, § 1.

4. Pour certains, l'application du principe de subsidiarité est liée à l'extension du concept et au changement de dénomination des compétences dites "exclusives" (v. *infra*). Pour d'autres en revanche, il faut continuer d'exclure la subsidiarité pour l'exercice des compétences exclusives.
5. Il a aussi été proposé par plusieurs de faire une référence, après "par les États membres", aux autorités régionales et locales (référence qui devrait aussi figurer dans le protocole sur la subsidiarité).

Mécanisme de contrôle du principe de subsidiarité (art. 9, § 2)

6. Certains ont proposé de ne pas limiter le mécanisme de contrôle par les parlements nationaux au seul principe de subsidiarité, mais de l'appliquer aussi au principe de proportionnalité. Un conventionnel a proposé que ce mécanisme soit étendu au profit du Comité des Régions.

Principe de primauté (art. 9, § 1)

7. De nombreux conventionnels ont exprimé un soutien ferme à son maintien dans la Constitution, tandis que d'autres souhaitent à tout le moins reformuler ce principe de façon moins directe, par exemple en se référant à l'exercice des compétences, sans mentionner explicitement la Constitution elle-même, ou encore en indiquant seulement que le droit national ne peut déroger au droit de l'Union.

Identité nationale (art. 9, § 6)

8. Plusieurs suggestions ont été faites concernant la référence à l'identité nationale. Certains préfèrent une disposition très courte (comme à l'article 1, § 2), d'autres acceptent une disposition plus détaillée, notamment en y faisant une référence, soit aux collectivités régionales et locales, soit à la diversité linguistique, soit au statut des églises (v. déclaration n° 11 annexée au traité d'Amsterdam), ou encore à la sécurité intérieure. L'article 9, § 6 dans sa formulation actuelle a cependant été jugé trop détaillé par certains. Un conventionnel a émis des doutes quant à toute référence à l'identité nationale compte tenu de l'imprécision du concept.

Principe de cohérence et d'intégration ("mainstreaming")

9. De nombreux conventionnels ont exprimé le souhait de mettre en évidence certaines clauses actuelles de compétence horizontales touchant tous les domaines de politiques (*mainstreaming*), en particulier en matière d'environnement ou d'égalité hommes-femmes. Une telle clause devrait figurer dans la première partie de la Constitution, certains ayant cité l'article 8 (ou 9) comme endroit approprié.
10. En guise de conclusion, M. Amato a indiqué qu'un certain nombre de points relativement consensuels méritaient un réexamen des textes par le Praesidium :
- ajouter un principe d'intégration et de cohérence (*mainstreaming*) ;
 - référence aux collectivités locales et régionales ;
 - un article unique sur l'identité nationale ;
 - source des compétences : le traité pourrait établir une fois pour toute au début du traité que les compétences émanent des États membres.

Article 10 à 16 : catégories des compétences

Catégories de compétence (article 10) et approche générale

11. Plusieurs conventionnels se sont interrogés sur la nécessité des paragraphes 3 et 4 (coordination des politiques économiques et PESC) dès lors qu'il ne s'agirait pas d'une catégorie de compétence à proprement parler (mais plutôt d'une attribution). Pour d'autres, au contraire, ces domaines ne relèvent pas de la compétence de l'Union, mais des États membres.

12. Certains conventionnels ont suggéré de créer une catégorie à part pour les compétences de coordination en général, distinctes des actions d'appui. Dans le même ordre d'idée, l'un ou l'autre conventionnel ont suggéré de distinguer, parmi les compétences partagées, les domaines d'action en fonction de leur intensité (par exemple, celle dont l'exercice doit s'en tenir aux principes ou aux règles minimales). Un conventionnel a émis l'idée de poser le principe du partage des compétences et d'en définir précisément la portée, sans établir de liste, même indicative, tout en indiquant le cas échéant les spécificités de certains domaines, notamment quant au type d'action (pas nécessairement dans la première partie du traité).
13. Enfin, certains se sont demandés, compte tenu de l'article 10, § 6, s'il convenait de réitérer dans les articles 12 et 15 (compétences partagées et action d'appui) une référence à la deuxième partie, alors qu'une telle référence est omise à l'article 11 (compétences exclusives).

Compétences exclusives (article 11)

14. Un certain nombre de conventionnels ont suggéré de renommer la catégorie des compétences "exclusives" en compétence "propres" ou "attribuées" de l'Union, ou tout simplement, en "compétences de l'Union". Pour certains, la notion de compétence exclusive est juridiquement plus précise, tandis que pour d'autres, elle est trompeuse, notamment en raison du fait que les États membres conservent des compétences de mise en œuvre ou de contrôle dans ces domaines, ou qu'ils peuvent être habilités par l'Union pour agir.
15. Certains domaines ont été cités pour être rajoutés dans cette nouvelle catégorie, tels que le marché intérieur, l'organisation des marchés agricoles, la cohésion économique et sociale, et le financement de l'Union. L'un ou l'autre conventionnel a aussi mentionné la PESC et l'espace de liberté, sécurité et justice. D'autres en revanche ont émis des réticences à considérer certains domaines comme une compétence exclusive, notamment les quatre libertés de circulation, la concurrence, ou encore certains aspects jugés sensibles de la politique commerciale. Pour ce qui est des quatre libertés, l'un ou l'autre conventionnel a suggéré de les faire figurer de façon plus proéminente, pas nécessairement dans le cadre du titre sur les compétences.

Compétences partagées (article 12)

16. Certains conventionnels ont demandé des précisions sur ce concept, notamment sur l'article 12, § 3 ("Lorsque l'Union n'a pas exercé ou cesse d'exercer sa compétence..."), en relation avec la dernière phrase de l'article 10, § 2 ("Les États membres exercent leur compétence...").
17. Plusieurs ont marqué une préférence pour que la catégorie des compétences partagées, qui constitue une catégorie résiduelle, ne procède pas à une énumération des principaux domaines concernés, même de façon indicative. D'autres au contraire ont proposé de rajouter certains domaines, tels que la lutte contre la discrimination, l'égalité des hommes et des femmes, la politique d'immigration, les services d'intérêt général et services publics, la dimension fiscale du marché intérieur, la protection contre les catastrophes, la protection des animaux, etc. L'un ou l'autre conventionnel considère la santé publique comme une action d'appui.

Coordination des politiques économiques (article 13)

18. De nombreux conventionnels ont proposé de considérer dans un même ensemble la coordination des politiques économiques et de l'emploi, voire aussi certains aspects de la politique sociale. Certains ont indiqué que ce n'est pas l'Union en tant que telle qui coordonne les politiques économiques, mais les États membres, ou à tout le moins le Conseil. D'autres ont souligné la nécessité de ne pas revenir en arrière dans ce domaine, rappelant notamment que dans le traité actuel, on se réfère à la "politique économique", et pas seulement à la coordination.

Politique étrangère et de sécurité commune (article 14)

19. Certains ont suggéré de supprimer cet article, d'autres d'y mentionner la politique de défense commune

Domaines d'action d'appui (Article 15)

20. Plusieurs conventionnels ont suggéré que la catégorie des domaines d'actions d'appui ne devrait pas énumérer de façon exhaustive les domaines concernés afin de conférer plus de souplesse au système. Certains conventionnels ont envisagé de ne pas exclure *a priori* toute harmonisation, même minimale, dans la catégorie des domaines d'action d'appui. Enfin, quelques conventionnels ont émis une préférence pour la dénomination "compétences complémentaires", plutôt que "domaines d'action d'appui".

Clause de flexibilité (Article 16)

21. Plusieurs conventionnels ont fait des propositions alternatives quant à la procédure d'adoption des règles sur base de cette clause, en particulier concernant le rôle du Parlement européen et le vote au Conseil (majorité qualifiée). Certains ont suggéré de reformuler cette clause afin qu'elle puisse jouer dans les deux sens, à savoir aussi pour réduire une compétence de l'Union. Enfin, il a été suggéré de changer la dénomination "clause de flexibilité".
-

LA CONVENTION EUROPEENNE
Session supplémentaire du mercredi 5 mars 2003

Liste des orateurs

Poursuite du débat sur le projet des articles 8 à 16 (doc. CONV 528/03)

Matin

M. Reinhard RACK - Parlement européen
Mme Anne VAN LANCKER - Parlement européen
M. Antonio TAJANI - Parlement européen
M. Vytenis ANDRIUKAITIS - Lituanie(Parlement)
M. Andrew Nicholas DUFF, Parlement européen
M. Peter HAIN – Royaume Uni (Gouvernement)
Mme Teija TIILIKAINEN - Finlande (Gouvernement)
M. Ben FAYOT - Luxembourg (Parlement)
M. John Edward TOMLINSON - Royaume Uni (Parlement)
M. Adrian SEVERIN - Roumanie (Parlement)
M. Neil Nicholas MACCORMICK - Parlement européen
M. Bobby MacDONAGH – Ireland (Gouvernement)
M. Jean Luc DEHAENE - Vice-président
Mme Maria BERGER - Parlement européen
M. Antonio VITORINO - Commission
M. Johannes VOGGENHUBER - Parlement européen
Lord MACLENNAN of Rogarts - Royaume Uni (Parlement)
M. Rytis MARTIKONIS – Lituanie (Gouvernement)
(Carton bleu : Fayot)
Mme Linda McAVAN - Parlement européen
M. Elmar BROK - Parlement européen
M. Manfred DAMMEYER - Comité des Régions
Mme Claude Du GRANRUT – Observateur

M. Alain LAMASSOURE - Parlement européen
M. António NAZARE-PEREIRA - Portugal (Parlement)
M. Johannes VOGGENHUBER - Parlement européen
Mme Pervenche BERES, Parlement européen

Après-midi

M. Vytenis ANDRIUKAITIS - Lituanie(Parlement)
M. Jacques FLOCH – France (Parlement)
M. John Edward TOMLINSON - Royaume Uni (Parlement)
M. Manuel Lobo ANTUNES - Portugal (Gouvernement)
M. Reinhard RACK - Parlement européen
M. Jens-Peter BONDE, Parlement européen
M. Andrew Nicholas DUFF, Parlement européen
Lord MACLENNAN of Rogart - Royaume Uni (Parlement)
M. Peter HAIN - Royaume Uni (Gouvernement)
Mme Pascale ANDREANI – France (Gouvernement)
(Cartons bleus : Peterle, Ponzano, Horvat, Duff)
M. Bobby MacDonagh – Ireland (Gouvernement)
Mme Teija TIILIKAINEN - Finlande (Gouvernement)
M. Carlos CARNERO GONZALES - Parlement européen
M. . Ben FAYOT - Luxembourg (Parlement)
Mme Maria BERGER - Parlement européen
M. Alain LAMASSOURE - Parlement européen
Mme Elena PACIOTTI - Parlement européen
(Cartons bleus :Tomlinson, Kauppi, Pereira, Helle, Avgerinos, Lamassoure)
M. Neil Nicholas MACCORMICK, (Parlement européen)
M. Johannes VOGGENHUBER - Parlement européen
(Cartons bleus :Bonde, Dybjaer, MacLennan, Berés, Duff, McDonagh)
