

NOTE

Objet : **Rapport de synthèse relatif à la session plénière
- Bruxelles, les 3 et 4 avril 2003**

I. OUVERTURE DE LA SESSION

Le Vice-président Amato a ouvert la session en annonçant que la session plénière de la mi-mai, consacrée au débat sur les projets de textes "action extérieure" et "institutions" se tiendra au moins sur deux jours entiers (15 mai à partir de 10h00, et 16 mai, toute la journée) et qu'elle pourrait se prolonger jusqu'au samedi (17 mai) matin en cas de besoin.

**1. Débat sur le projet d'articles sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice
(CONV 614/03, CONV 644/03)**

Le Vice-président Amato a introduit le débat en soulignant que le Praesidium, en rédigeant ces projets de textes, avait cherché à transcrire en articles de traité Constitutionnel le plus fidèlement possible les conclusions du Groupe de travail X présidé par M. Bruton. Ce groupe avait réussi à atteindre un compromis délicat et équilibré que le Praesidium voulait préserver. Par conséquent, ces articles, tout en rendant largement applicables les instruments et procédures de droit commun, reconnaissent quelques spécificités du domaine, comme un droit d'initiative des États membres ou un rôle particulier pour les parlements nationaux. Le Vice-président a indiqué que l'on pourrait examiner à un stade ultérieur si certaines dispositions, comme celles sur le Conseil européen ou sur le contrôle de subsidiarité, devraient rester dans cette section ou pourraient être déplacées vers une autre section de la Constitution. En faisant référence à certains amendements visant à exiger encore

l'unanimité sur tout le domaine du 3ème pilier actuel, le Vice-président a dénoncé la rigidité de cette règle dans une Union élargie, et a souligné le lien construit par le Groupe de travail entre un effort très marqué de préciser et limiter, notamment en matière pénale, les compétences de l'Union, actuellement définies de manière vague, et l'introduction de la règle de la majorité qualifiée pour ces mêmes compétences limitées. Enfin, le Vice-président a relevé l'approche prudente préconisée par le Praesidium sur la perspective d'un Parquet européen. Celui-ci pourrait être créé, à l'unanimité et sans que la Constitution crée une obligation à cet égard, à l'issue d'un processus de développement à partir d'Eurojust.

De manière générale, une large majorité des intervenants a salué le caractère équilibré et la qualité rédactionnelle des projets d'article du Praesidium, ainsi que le progrès important pour l'établissement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice qui en résulterait, notamment avec la fusion des piliers et l'application des instruments et procédures générales. Beaucoup ont souligné que ces articles devraient permettre une grande avancée qui sera considérée comme cruciale pour le succès de la Convention, dans son ensemble. En particulier, ces intervenants ont plaidé pour que la règle de l'unanimité soit abandonnée, considérant qu'il serait quasiment impossible dans une Union élargie à 25 membres d'agir dans ce domaine, et encore moins de satisfaire les fortes attentes des citoyens. En matière de sécurité et de justice, ces Conventionnels ont donc soutenu les propositions du Praesidium de rendre applicable le vote à la majorité qualifiée ; certains ont suggéré que, le cas échéant, une majorité renforcée ou une période de transition soit utilisée dans certains domaines particulièrement sensibles. Un nombre très limité de Conventionnels ont cependant préféré rester à la règle de l'unanimité pour l'ensemble du domaine du 3ème pilier actuel.

Un nombre important de Conventionnels a demandé la suppression de l'article 31 de la première partie de la Constitution, en contestant des particularités ou en notant que ces particularités devraient, de toute façon, être consacrées dans la deuxième partie. La critique principale de ces Conventionnels était que cette disposition pourrait donner l'impression que le troisième pilier actuel subsisterait malgré la fusion annoncée. Certains autres Conventionnels ont cependant soutenu le maintien de cet article ou ont présenté des propositions d'amendement rédactionnel à son égard.

L'article 1 de la seconde partie, définissant les objectifs et éléments principaux, n'a fait l'objet que de quelques suggestions rédactionnelles. Le principe du respect des différents systèmes et traditions juridiques, consacré dans cet article, a été salué dans plusieurs interventions. Certains Conventionnels ont également insisté sur l'importance particulière du principe de subsidiarité pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

L'article X de la seconde partie consacrée au rôle du Conseil européen a fait l'objet de nombreuses observations de la part de Conventionnels. Certains ont contesté que le Conseil européen joue un rôle particulier dans le domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) qu'il ne jouerait pas pareillement pour les autres domaines d'intervention européenne. Ces Conventionnels demandent en conséquence la suppression de cet article. Certains se sont inquiétés que le Conseil européen ne puisse, par cette disposition, donner des "instructions ou des injonctions" au législateur européen (Conseil et Parlement), au risque de les déposséder de leurs pouvoirs. Il leur a été répondu que tel ne pouvait être l'interprétation de la rédaction proposée par le Praesidium.

D'autres, les plus nombreux, ne contestent pas la réalité de la fonction particulière du Conseil européen, mais s'interrogent s'il ne serait pas préférable d'introduire cette disposition, non pas dans le chapitre de la seconde partie du traité consacrée à l'ELSJ, mais dans l'article de la première partie qui sera consacré au Conseil européen (article 15 de l'avant projet diffusé en octobre dernier). D'autres rejettent cette suggestion, et marquent leur attachement à ce que cette disposition figure dans le chapitre consacré à l'ELSJ. Certains relèvent que la mention du rôle particulier du Conseil européen dans ce domaine - indépendamment de l'endroit appropriée pour une telle mention - fait partie du compromis d'ensemble, qui a rendu possible la suppression de la construction en piliers. Ils ne souhaitent pas revenir sur les éléments ayant conduit à ce compromis.

Plusieurs Conventionnels s'interrogent sur la disposition prévue à l'article 3 sur le rôle des Parlements nationaux. Certains suggèrent de la supprimer et de rendre applicable le seuil prévu d'un tiers pour déclencher le mécanisme d'alerte précoce, au lieu du seuil plus faible figurant dans le paragraphe 2. D'autres proposent que cette disposition trouve sa place dans les protocoles sur les Parlements nationaux ou sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Toutefois, de nombreux Conventionnels ont défendu les dispositions proposées par le Praesidium qui prennent en compte, selon eux, correctement les conclusions du groupe de travail X. D'autres enfin considèrent que les propositions ne sont pas suffisamment ambitieuses afin de protéger les prérogatives des Parlements nationaux. Ils soumettent diverses propositions en ce sens, en particulier la mise en place d'un contrôle commun d'Europol entre le Parlement européen et les Parlements nationaux, sous la forme d'une commission mixte.

L'article 4 sur les mécanismes d'évaluation a reçu dans l'ensemble un accueil favorable, même si certains Conventionnels ont suggéré sa suppression. Toutefois, plusieurs Conventionnels ont avancé diverses propositions rédactionnelles tendant à en préciser la portée et les effets. L'importance du mécanisme d'évaluation notamment dans le cadre de la coopération judiciaire a été soulignée.

L'article 5 sur la coopération opérationnelle a été bien reçu, très peu de Conventionnels ayant demandé sa suppression. De nombreux Conventionnels ont marqué leur satisfaction sur la répartition contenue entre la fonction exécutive (coopération opérationnelle) et la fonction législative. Plusieurs de ces Conventionnels ont demandé que le comité visé par cet article soit directement institué par la Constitution. Les besoins, jugés importants, en matière de renforcement de la coopération opérationnelle ont été soulignés à plusieurs reprises. Enfin, parmi les Conventionnels qui se sont exprimés sur cette disposition, une très large majorité a souhaité que le champ couvert par l'article 5 embrasse explicitement la coopération liée au contrôle des frontières. Ces Conventionnels ont considéré que le texte du Praesidium devait être précisé dans ce sens.

S'agissant du droit d'initiative en faveur d'un groupe d'États membres (article 8), tandis que quelques intervenants se sont opposés à cette dérogation au monopole d'initiative de la Commission, plusieurs autres Conventionnels ont insisté sur son maintien comme un élément crucial du compromis élaboré par le Groupe de travail. Plusieurs Conventionnels ont toutefois fait valoir qu'il conviendrait d'examiner comment ce droit d'initiative pourrait être rendu compatible avec la procédure de codécision, étant donné le rôle particulier de la Commission dans cette procédure. Certains ont évoqué l'idée d'obliger la Commission de poursuivre, en son nom, une initiative demandée par un groupe d'États membres, mais cette idée a été rejetée par certains autres intervenants. Enfin, certains Conventionnels ont proposé, soit de réduire le seuil minimal d'États requis pour une initiative (par exemple, 1/5 des États membres), soit de l'augmenter (à 1/3).

Plusieurs intervenants ont demandé la suppression de l'article 9 (contrôle juridictionnel), en estimant que, dans l'intérêt du respect du droit dans ce domaine sensible, le régime général de la juridiction de la Cour devrait s'appliquer sans exclusion *a priori* de compétence, et que, de toute façon, il était évident que la Cour ne contrôlerait pas la proportionnalité des actions de la police nationale conduites en vertu de leur droit national. Plusieurs autres Conventionnels ont toutefois exigé qu'une clause sur les limites des compétences en cette matière soit maintenue dans le texte, en précisant parfois qu'ils souhaitaient revenir au libellé de l'article 35§5 TUE actuel.

Les articles relatifs aux politiques d'asile et d'immigration, (articles 10, 11, 12 et 13 du projet du Praesidium) ont fait l'objet de nombreuses interventions. Dans l'ensemble, ces dispositions ont été jugées ambitieuses, mais reflétant de façon satisfaisante les conclusions du groupe de travail, en particulier s'agissant de la généralisation du vote à la majorité qualifiée. Les remarques ou propositions de modification ont porté sur les points suivants :

- Plusieurs Conventionnels ont souhaité obtenir confirmation que la notion de "frontières extérieures" figurant à l'article 10 couvrirait également les frontières maritimes et non les seules frontières terrestres. Le vice-président de la Convention a confirmé que telle était bien l'interprétation du Praesidium.

- Certains Conventionnels ont souhaité mieux exprimer que la suppression des contrôles aux frontières intérieures n'excluait pas la réintroduction exceptionnelle desdits contrôles, en cas de menace à l'ordre public. La reprise dans le texte du projet de Constitution de la disposition relative à ce droit (article 2 de la Convention de Schengen) a été proposée par certains Conventionnels.

Concernant la rédaction prévoyant la "l'établissement progressif d'un système commun de gestion intégrée des frontières extérieures" figurant à l'article 10, plusieurs intervenants ont souhaité que cette disposition permette explicitement, voire prévoit, la mise en place d'un corps commun de garde-frontière, doté, selon certains, de vrais pouvoirs exécutifs. D'autres, peu nombreux, ont rejeté cette perspective. D'autres enfin ont souligné que la mise en place d'une gestion intégrée n'impliquait nullement, comme paraissaient le penser les intervenants cités précédemment, que les

fonctionnaires nationaux en charge de ce contrôle changent de statut et deviennent des fonctionnaires européens. Telle n'était pas l'objet de cette disposition. La responsabilité et la gestion du contrôle des frontières extérieures continueraient à incomber aux États membres, même dans le cadre d'un système commun intégré. Le statut administratif des personnels n'en serait pas affecté.

- plusieurs Conventionnels ont marqué leur accord sur le passage à la majorité qualifiée dans le domaine de l'asile, à condition que la législation européenne ne puisse porter que sur des normes minimales. D'autres, en marquant leur plein soutien au projet du Praesidium, ont fait valoir qu'une telle suggestion n'était pas recevable car elle réduirait le champ déjà couvert par la législation européenne. En outre, la suggestion d'un Conventionnel de mieux exprimer la dimension externe de la politique d'asile a reçu le soutien de plusieurs autres membres, sans que cela ne devrait changer l'articulation du volet interne de cette politique.
- la question de l'immigration a également fait l'objet de plusieurs interventions. Certains Conventionnels ont appelé de leurs vœux une politique européenne comme ambitieuse. Toutefois, la question de savoir si la base juridique pour la politique de l'immigration devait couvrir également l'accès au travail a été controversée. Plusieurs Conventionnels ont demandé que cette question relève de la compétence de chaque État membre, ou qu'elle soit régie par la règle de l'unanimité. En outre, il a été souligné par plusieurs intervenants que l'objet de cette politique ne pourrait être de fixer des quotas d'immigration pour chaque État membre.
- certains Conventionnels ont contesté l'introduction du principe de solidarité figurant à l'article 13. Ils ont jugé que cette disposition dépassait le cadre de l'asile, l'immigration et les frontières. D'autres se sont interrogés sur la portée pratique de ce concept de "solidarité" ou ont demandé de le limiter à la solidarité financière. Plusieurs autres Conventionnels ont toutefois souligné l'importance de cet article et marqué leur attachement à ce qu'il soit conservé.

En matière de coopération judiciaire dans le domaine du droit civil, la principale question évoquée lors du débat était celle de savoir dans quelle mesure le vote à la majorité qualifiée pourrait s'appliquer pour des aspects touchant le droit de la famille. Beaucoup de Conventionnels ont soutenu la règle de l'unanimité pour tous ces aspects, tandis que d'autres ont revendiqué un passage

généralisé à la majorité qualifiée. Certains ont défendu l'approche de compromis du Praesidium, de ne faire passer au vote à la majorité que la responsabilité parentale. Plusieurs ont en outre remarqué qu'il conviendrait en tout cas de clarifier que le paragraphe 3 ne s'applique que dans les limites de l'article tout entier sans créer de compétence générale séparée pour le droit de famille. Enfin, certains Conventionnels se sont exprimés en faveur d'une harmonisation du droit civil matériel dans certains domaines à énumérer explicitement.

Quant aux articles 15, 16 et 17, de nombreux Conventionnels ont marqué leur soutien en faveur de l'équilibre atteint par ces articles. Un Conventionnel a cependant estimé que le bon équilibre entre la reconnaissance mutuelle, dont il saluait la consécration constitutionnelle, et le rapprochement des législations n'était pas encore parfait. Toutefois, outre les quelques Conventionnels minoritaires qui ont réclamé l'unanimité pour tout ce secteur (voir *supra*), il y avait également certains qui l'ont demandé uniquement sur l'article 16 (droit de procédure pénale) ou uniquement sur des "domaines centraux" du droit pénal. Cette position a été critiquée par plusieurs autres intervenants. Plusieurs Conventionnels ont en outre demandé que le rapprochement du droit de procédure pénale (l'article 16) devrait être lié à une dimension transfrontalière afin d'exclure les aspects purement internes de cette procédure. Certains Conventionnels ont plaidé pour une disposition préservant les compétences des États membres pour conclure des accords internationaux en matière de justice et de police.

L'article 17 relatif au rapprochement du droit pénal matériel a été salué par de nombreux intervenants. Certains Conventionnels ont demandé plus d'ambition dans cet article, notamment en visant l'élaboration d'un "socle commun" et non seulement des règles minimales. D'autres Conventionnels ont émis des réserves par rapport à la portée du deuxième tiret de l'article 17 (qui permettrait le rapprochement dans tous les domaines de criminalité affectant les politiques de l'Union): pour eux ce tiret était trop large, et ils ont suggéré qu'une deuxième liste de domaines de criminalité précise cette disposition. De manière générale, une Conventionnelle a insisté sur le besoin de définir les compétences de l'Union avec davantage de précision (il lui a été répondu que les articles proposés atteindraient déjà une définition de compétences beaucoup plus précise et étroite que les articles actuels).

Les articles sur Europol et Eurojust ont été positivement accueillis, sous réserve de certaines suggestions de rédaction concernant la description des tâches potentielles desdits organes (dans le paragraphe 2 des articles respectifs). Toutefois, certains Conventionnels ont proposé de renforcer ces articles en prévoyant que les tâches sont attribuées directement par la Constitution, et non pas laissées à la discrétion du législateur, comme prévu par ces articles du Praesidium. D'autres, en revanche, ont demandé que l'extension des tâches d'Europol devrait être soumise à l'unanimité.

La proposition concernant le Parquet européen (article 20) a été l'occasion d'un débat particulièrement animé. Une série d'intervenants ont exprimé leur opposition à cette proposition, et souligné qu'ils n'étaient pas convaincus des besoins pratiques pour la création d'un parquet ni de sa compatibilité avec les différents systèmes pénaux nationaux. Ils considèrent qu'un développement d'Eurojust est suffisant. Un nombre important de membres ont toutefois déclaré leur soutien à l'idée d'un Parquet européen et, dans plusieurs cas, ont demandé que la création du parquet soit inscrite comme une obligation résultant de la Constitution, voire, que son établissement puisse se faire à la majorité qualifiée (renforcée pour certains). Certains membres ont proposé de limiter cet organe à la poursuite des cas de fraude contre les intérêts financiers de l'Union. D'autres, en revanche, ont montré leur satisfaction avec la rédaction actuelle qui laisse une grande liberté au législateur.

Dans ses conclusions, M. Bruton, président du Groupe de travail X, a tout d'abord exprimé sa satisfaction avec l'accueil généralement positif et constructif des membres vis-à-vis des propositions du Praesidium. Il a ensuite rappelé que, si le bon endroit des dispositions sur le Conseil européen et les parlements nationaux, y compris leur rôle dans les mécanismes d'évaluation, pouvait encore être discuté, ces dispositions faisaient, en substance, partie du compromis trouvé par le Groupe. Tout en confirmant le principe même d'un droit d'initiative d'un groupe d'États membres ainsi que le seuil d'un quart, selon lui "raisonnable", M. Bruton a reconnu qu'il convient d'examiner comment la procédure de codécision pouvait fonctionner dans ce contexte. Il a en outre souligné que l'objet de l'article 14§3 n'était pas d'envisager une vaste harmonisation du droit civil matériel, mais que le Praesidium voulait surtout proposer une formule de compromis permettant de mieux avancer sur le sujet spécifique de la responsabilité parentale. Répondant aux critiques faites à l'article sur la

procédure pénale, M. Bruton a relevé que cet article ne visait de toute façon que des règles minimales, et que l'audition d'experts par le Groupe avait révélé un besoin pratique particulier de rapprochement de règles de procédure afin de pouvoir mieux lutter contre le crime transfrontalier. Il a en outre estimé qu'une formulation progressive de règles minimales en cette matière pourrait, un jour, rendre l'idée du procureur européen moins controversée qu'elle ne l'est aujourd'hui; il a ajouté que la voie moyenne proposée par le Praesidium de créer une simple base juridique facultative, exercée à l'unanimité, lui paraissait la bonne à la lumière du débat. M. Bruton s'est estimé satisfait du net soutien sur l'article relatif au droit pénal matériel, tout en prenant note avec attention de la préoccupation de ceux qui entendent mieux délimiter le champ du deuxième tiret; le Praesidium devra examiner des solutions possibles. En conclusion, M. Bruton a notamment salué le fait que presque tous les représentants des gouvernements aient participé au débat de manière particulièrement active et constructive.

2. Présentation des projets d'articles

La vie démocratique de l'Union

Le Vice-président Dehaene a présenté les projets d'articles 33-37 qui devraient s'inscrire dans un effort d'établir plus de transparence concernant les activités de l'Union et viseraient à rapprocher les citoyens à l'Union, en instaurant un dialogue entre les institutions et la société civile.

L'Union et son environnement proche

Le Vice-président Dehaene a présenté le projet d'articles 42 sur l'union et son environnement proche. Il a souligné la nature innovatrice de cet article qui visait à fixer un cadre pour les relations futures entre l'Union et ses pays voisins basées sur des accords bilatéraux.

L'appartenance à l'Union et les dispositions générales et finales

Le Vice-président Dehaene a présenté les dispositions relatives au Titre X de la Partie II de la Constitution sur l'appartenance à l'Union ainsi que celles de la Partie III relative aux dispositions générales et finales.

Il a attiré l'attention sur l'importance du Titre X puisqu'il touche à tout ce qui concerne la qualité de membre de l'Union: les conditions d'éligibilité et la procédure pour devenir membre de l'Union, les motifs pour la suspension des droits d'un Etat membre découlant de la Constitution, ainsi que la procédure pour le retrait volontaire d'un Etat membre de l'Union. Il a ajouté que ce titre incorpore deux nouveautés importantes par rapport aux Traités actuels: il établit expressément les conditions d'éligibilité pour être membre de l'Union ainsi que la possibilité de retrait volontaire d'un membre de l'Union.

Le Vice-président s'est ensuite référé aux dispositions de la Partie III, qui reprennent en partie des dispositions générales et finales des traités actuels tout en introduisant quelques modifications dans certaines d'entre elles, et qui ajoutent deux nouvelles dispositions sur l'abrogation des traités actuels et sur la succession de la nouvelle entité "Union européenne" à la Communauté européenne et à l'ancienne Union européenne. Ce dernier ajout traduit dans le Traité le souhait de la Convention que la Constitution ne se limite pas à modifier les traités actuels, mais qu'elle les remplace.

Le Vice-président a indiqué que les articles présentés aujourd'hui seront examinés par la Convention lors de sa session plénière des 24 et 25 avril et que le délai pour envoyer les amendements est le 11 avril prochain, afin qu'ils puissent être pris en compte dans la note d'analyse du Secrétariat.

Enfin, le Vice-président a informé la plénière que le Praesidium, après réflexion, a décidé de ne pas soumettre un projet de texte sur la méthode ouverte de coordination. Le Praesidium est persuadé que la coordination des politiques nationales est déjà prévue, en particulier, dans les domaines d'action d'appui, comme le reflète le projet d'article 15. Le Praesidium craint qu'un nouvel article général sur cette méthode ne puisse affaiblir, au lieu de renforcer, la possibilité d'y avoir recours, et qu'un tel article n'introduise un facteur de confusion dans la délimitation des compétences entre l'Union et les Etats membres. Le Vice-président a indiqué que le Praesidium est toutefois ouvert aux suggestions éventuelles des Conventionnels.

3. Article 38 à 40 : Les finances de l'Union

Introduction

M. Dehaene a introduit le débat en rappelant que le Praesidium devra encore adapter le projet d'articles 38 à 40 à la lumière des discussions en cours ainsi que des résultats du cercle de discussion sur la procédure budgétaire présidé par M. Christophersen qui devait terminer ses travaux ce même après-midi. Il a annoncé la création d'un nouveau cercle de discussion sur les ressources propres présidé par M. Méndez de Vigo (dont le mandat approuvé par le Praesidium a été distribué au cours de la réunion, voir doc. CONV 654/03).

M. Dehaene a ensuite passé en revue les 69 amendements présentés, qui expriment des positions très divergentes les unes des autres. Il en a tiré, néanmoins, quelques conclusions :

- La proposition de formaliser dans la Constitution les perspectives financières, qui fixeraient des plafonds obligatoires par catégorie de dépense, en tant que cadre contraignant pour le budget annuel semble faire l'objet d'un consensus.
- Les principes budgétaires proposés par le Praesidium dans le projet d'article 39 ont été bien accueillis; certains proposent d'y ajouter le principe de suffisance de moyens qui fait actuellement l'objet de l'article 6 paragraphe 4 du Traité de l'Union.
- En matière de ressources propres, beaucoup d'amendements proposent de laisser ouverte la possibilité de créer des impôts européens.

Mais le plus grand nombre des amendements concerne les procédures de décision, que ce soit en matière de système de ressources propres, de perspectives financières ou encore de budget annuel. Ils expriment le plus souvent des points de vue contradictoires.

État des travaux au cercle sur la procédure budgétaire

Avant d'ouvrir le débat, M. Dehaene a demandé à M. Christophersen de faire le point sur l'état d'avancement des travaux du cercle de discussion sur la procédure budgétaire.

M. Christophersen a signalé qu'un consensus semblait se dégager au sein du cercle sur l'inscription dans la Constitution des perspectives financières qui deviendraient ainsi juridiquement obligatoires. Ceci permettrait une simplification de la procédure budgétaire qui impliquerait notamment la suppression des différences de procédure entre les dépenses obligatoires (DO) et les dépenses non obligatoires (DNO).

Il a ensuite indiqué que le débat au sein du cercle a mis en évidence l'existence de trois niveaux qui doivent être pris en compte lorsque les modalités concrètes de l'inscription du "cadre financier" (le cercle propose par ailleurs de changer la dénomination des perspectives par "cadre financier pluriannuel") dans la Constitution sont abordées. Il s'agit de savoir quelles dispositions relatives à ce "cadre financier pluriannuel" sont à inclure dans la partie I de la Constitution, quelles dispositions doivent être introduites dans la Partie II et, enfin, ce qui doit être laissé au domaine du droit dérivé sous la forme d'actes juridiques à adopter sur la base de la Constitution.

La majorité des membres estime que la partie I de la Constitution doit contenir un article spécifique sur le "cadre financier" qui devrait contenir les éléments suivants:

- il doit spécifier que le "cadre financier " constitue un cadre contraignant pour le budget annuel;
- il doit inclure le principe selon lequel le "cadre financier" fixe les montants contraignants des plafonds annuels des crédits pour engagements par rubrique dans la limite des ressources propres de l'Union;
- il doit également contenir la base juridique qui habilite les Institutions à adopter pour une période donnée l'acte juridique qui contient le "cadre financier" lui-même et, par conséquent, la procédure de décision. Le cercle semble pencher en faveur d'une procédure dont l'initiative reviendrait à la Commission mais qui constituerait une exception aux conséquences de l'initiative de la Commission en matière de vote au Conseil. Le Conseil, réuni au plus haut niveau politique, adopterait à la majorité super-qualifiée, au cas où une telle majorité serait définie dans la Constitution dans un contexte plus large, ou à la majorité qualifiée, la loi sur le cadre financier pluriannuel. Il statuerait après avis conforme du Parlement européen.

La partie II de la Constitution devrait contenir :

- Le principe selon lequel le "cadre financier" établit non seulement le montant des plafonds annuels des crédits pour engagements par rubrique, mais aussi le montant du plafond annuel des crédits pour paiements. Le nombre des rubriques doit être limité sous peine de vider de son contenu le budget annuel;
- le principe d'un instrument de flexibilité dont les modalités seraient fixées par le "cadre" lui-même;
- la durée de la période couverte par le "cadre financier" qui doit être d'au moins 5 années;
- un mécanisme pour remédier à l'échec éventuel de la procédure d'adoption du "cadre" et qui pourrait consister en la prorogation de la dernière année du "cadre" précédent;
- le principe selon lequel l'autorité budgétaire et la Commission veillent à la disponibilité des moyens financiers nécessaires aux dépenses permettant à l'Union de remplir ses obligations juridiques à l'égard de tiers.

Ce groupe n'est pas encore parvenu à une conclusion s'agissant de la procédure annuelle. Mais certains éléments qui pourraient former la base d'un consensus semblent se dégager:

- La Commission présenterait le projet de budget; ce qui implique notamment qu'elle pourrait modifier sa proposition jusqu'à la phase de conciliation. Cela ne préjugerait pas des règles de vote au Conseil.
- La distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires serait supprimée. Cette suppression serait subordonnée au renforcement de la discipline budgétaire à travers la formalisation du "cadre financier" dans la Constitution et, tout particulièrement, à l'inscription du principe selon lequel l'autorité budgétaire et la Commission veillent à la disponibilité des moyens financiers nécessaires permettant à l'Union de remplir ses obligations juridiques à l'égard de tiers.
- La procédure doit formaliser les mécanismes de concertation développés dans la pratique.
- La procédure peut être raccourcie : elle s'engagerait le premier septembre et s'achèverait vers la mi-décembre. Elle comporterait une seule lecture de chaque institution, Parlement et Conseil et une phase de conciliation.

Le cercle est encore partagé sur la procédure à retenir dans le cas où il n'y aurait pas d'accord entre les deux institutions.

Le débat

En ce qui concerne la procédure d'adoption du système des ressources propres, les avis exprimés par les Conventionnels étaient partagés entre ceux qui voudraient changer la procédure et ceux qui voudraient la conserver en l'état. Un bon nombre de Conventionnels estime que le maintien de la procédure actuelle qui exige non seulement l'unanimité au Conseil mais aussi la ratification nationale pourrait mettre en danger la capacité de l'Union de financer ses politiques à l'avenir. D'autres Conventionnels ont en revanche défendu le maintien de la procédure actuelle pour sauvegarder en particulier les compétences des parlements nationaux en la matière.

Beaucoup de Conventionnels sont en faveur d'un renforcement du rôle du Parlement européen dans la procédure.

Ceux qui souhaitent un assouplissement de la procédure d'adoption du système des ressources propres ont signalé que la procédure actuelle ne semble pas adéquate pour permettre la création de nouvelles ressources "véritablement" propres au-delà des contributions nationales. Dans ce sens là, un certain nombre de Conventionnels a soutenu l'idée d'ouvrir la possibilité d'établir des impôts européens. Quelques intervenants ont proposé une double procédure: la procédure actuelle pour la fixation du plafond des ressources et une procédure plus souple pour les autres éléments du système de ressources. D'autres se sont exprimés en faveur du maintien de la procédure actuelle: cela a permis l'introduction de nouvelles ressources dans le passé.

La proposition du Praesidium de formaliser les perspectives financières dans la Constitution fait l'objet d'un large consensus. Ces perspectives fixeraient des plafonds de dépenses par rubrique qui deviendraient un cadre juridiquement obligatoire pour le budget annuel. Les avis étaient partagés en ce qui concerne la procédure. De nombreux intervenants ont estimé que le Conseil devait avoir un rôle prépondérant dans la définition des perspectives. Certains Conventionnels ont suggéré d'utiliser la procédure de codécision. Quelques-uns estiment que le Conseil doit décider à l'unanimité au moins les plafonds de dépense par rubrique.

Sur la durée des perspectives, plusieurs Conventionnels souhaiteraient qu'elle coïncide avec le mandat politique du Parlement et de la Commission.

Beaucoup de Conventionnels se sont déclarés en faveur de la suppression de la distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires. Pour un certain nombre d'entre eux, cette suppression est néanmoins subordonnée à deux conditions : d'une part, les plafonds de dépenses par rubrique devraient devenir juridiquement obligatoires par la formalisation des perspectives financières dans la Constitution et, d'autre part, le principe selon lequel le budget doit prévoir les crédits nécessaires pour couvrir les obligations juridiques par rapport aux tiers devrait être inscrit dans la Constitution.

Ces mêmes conditions permettraient, pour ces orateurs, que la procédure annuelle soit simplifiée sur la base de la codécision. Par ailleurs, un large consensus s'est dégagé en faveur de l'idée de restructurer la procédure budgétaire annuelle sur la base d'une codécision simplifiée. Néanmoins, des divergences sont apparues en ce qui concerne le mécanisme pour trancher au cas où il n'y aurait pas d'accord entre le Parlement et le Conseil. Certains souhaiteraient que le Parlement ait le dernier mot comme c'est le cas dans la procédure actuelle pour les dépenses non obligatoires. D'autres ont proposé que soit inscrit au budget le montant le plus bas de ceux proposés.

Quelques intervenants ont souhaité que des modalités spécifiques de procédure soit prévues en ce qui concerne la politique extérieure et de sécurité commune.

Certains ont défendu l'idée d'attribuer l'initiative à la Commission tant en ce qui concerne les perspectives qu'en ce qui concerne le budget annuel, sans pour autant préjuger des règles de prise de décision au Conseil.

Un bon nombre de Conventionnels ont considéré qu'il y a une logique d'ensemble dans les procédures budgétaires et que c'est dans le cadre d'une telle logique que l'équilibre institutionnel doit être pris en compte. Certains ont défendu une approche institutionnelle selon laquelle le Conseil doit avoir le dernier mot en ce qui concerne les recettes et le Parlement en ce qui concerne les dépenses.

Les principes budgétaires proposés par le Praesidium dans l'article 39 semblent faire l'objet d'un large consensus. Néanmoins, certains Conventionnels ont proposé d'y ajouter le principe de suffisance des moyens couvert actuellement par le paragraphe 5 de l'article 6 TUE.

Certains intervenants ont insisté sur le principe d'unité du budget et ont défendu la budgétisation du Fonds européen de développement.

Conclusions

M. Dehaene a souligné que les Conventionnels avaient confirmé par leurs interventions les mêmes conclusions que l'on peut tirer des amendements présentés, notamment:

- en ce qui concerne le système des ressources propres, beaucoup de Conventionnels s'inquiètent pour l'avenir du financement de l'Union au cas où l'unanimité au Conseil et l'exigence de ratifications nationales seraient maintenues. Pourtant quelques intervenants ont fermement défendu le maintien de la procédure actuelle ;
- il y a consensus sur la proposition de formaliser les perspectives financières dans la Constitution. Beaucoup d'orateurs souhaitent que la durée du cadre financier coïncide avec le mandat des Institutions ;
- les principes budgétaires proposés semblent être acceptés ;
- s'agissant de la procédure annuelle, une demande de simplification a été exprimée. La distinction entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires semble pouvoir être abandonnée sous certaines conditions. Des procédures spécifiques pourraient être prévues pour la PESC.

4. Heure des questions

En réponse à des questions posées respectivement par M. Fayot et M. Einem, le Vice-Président Dehaene a indiqué que :

- la rencontre entre le Président de la Convention et le Conseil européen du 16 avril est celle qui était précédemment prévue pour le 20 mars et qui avait dû être reportée à cause des événements internationaux. Ces rencontres répondent au mandat de Laeken. Le Président présente un rapport oral au Conseil européen. Celui-ci peut, par sa discussion, apporter un éclairage utile, sans que cela comporte des « directives » à la Convention;
 - dans la phase finale de la Convention, lorsqu'il faudra bâtir un consensus sur l'ensemble du texte, il faudra mettre au point une nouvelle méthode de travail.
-

Session plénière jeudi 3 et vendredi 4 avril 2003

LISTE DES ORATEURS

suivant l'ordre des interventions

Jeudi 3 avril

**1. Débat sur le projet d'articles relatifs à l'espace de liberté, de sécurité et de justice
(CONV 614/03, CONV 644/03)**

Mme Teija TIILIKAINEN - Finlande (Gouvernement)
M. Frans TIMMERMANS - Pays Bas (Parlement)
M. Jan KOHOUT - Rép. Tchèque (Gouvernement)
M. Alberto COSTA - Portugal (Parlement)
M. Dick ROCHE - Irlande (Gouvernement)
M. António VITORINO – Commission
M. Paraskevas AVGERINOS - Grèce (Parlement)
M. Peter HAIN - Royaume Uni (Gouvernement)
M. Andrew DUFF - Parlement européen
M. Alain LAMASSOURE - Parlement européen
(*Carton bleu : Voggenhuber, Abitbol, Meyer*)
M. Rytis MARTIKONIS - Lituanie (Gouvernement)
Mme Marietta GIANNAKOU - Grèce (Parlement)
M. Timothy KIRKHOPE - Parlement européen
M. Oguz DEMIRALP - Turquie (Gouvernement)
M. Erwin TEUFEL - Allemagne (Parlement)
M. John CUSHNAHAN - Parlement européen
M. Göran LENNMARKER - Suède (Parlement)
Mme Neli KUTSKOVA - Bulgarie (Gouvernement)
(*Cartons bleu: Gerhards, Cushnahan,*)
M. Esko HELLE - Finlande (Parlement)
M. George KATIFORIS - Grèce (Gouvernement)
M. Ben FAYOT - Luxembourg (Parlement)
M. Manuel LOBO ANTUNES - Portugal (Gouvernement)
M. Jürgen MEYER - Allemagne (Parlement)
Mme Danuta HÜBNER – Pologne (Gouvernement)
M. Gianfranco FINI - Italie (Gouvernement)
M. Hannes FARNLEITNER - Autriche (Gouvernement)
M. Franc HORVAT - Slovénie (Parlement)
M. René van der LINDEN - Pays Bas (Parlement)
(*Cartons bleu: Van Lancker, Mac Cormick, Mendez de Vigo, Badinter, Stuart*)
M. Elmar BROK - Parlement européen
M. Dominique de VILLEPIN - France (Gouvernement)
M. Algirdas GRICIUS - Lituanie (Parlement)
M. Henning CHRISTOPHERSEN - Danemark (Gouvernement)
M. Jan FIGEL - Rép. Slovaque (Parlement)
M. Eugen BÖSCH - Autriche (Parlement)

M. Johannes VOGGENHUBER - Parlement européen
(Cartons bleu : Maclennan of Rogart, Roche, Würmeling)
 M. Peter SERRACINO-INGLOTT - Malte (Gouvernement)
 Mme Hanja MAIJ-WEGGEN - Parlement européen
 Mme Eduarda AZEVEDO - Portugal (Parlement)
 M. Dimitij RUPEL - Slovénie (Gouvernement)
 Mme Elena PACIOTTI - Parlement européen
 M. Vytenis ANDRIUKAITIS - Lituanie (Parlement)
 M. Edmund WITTBRODT - Pologne (Parlement)
 M. Péter BALÁZS - Hongrie (Gouvernement)
 Mme Sylvia-Yvonne KAUFMANN - Parlement européen
 M. Pierre LEQUILLER - France (Parlement)
 M. Puiu HASOTTI - Roumanie (Parlement)
(Cartons bleu: Maclennan of Rogart, Teufel, MacCormick)
 M. Joschka FISCHER - Allemagne (Gouvernement)
 Mme Gisela STUART - Royaume Uni (Parlement)
 M. Diego LÓPEZ GARRIDO - Espagne (Parlement)
 M. Alfonso DASTIS - Espagne (Gouvernement)
 Mme Cristiana MUSCARDINI - Parlement européen
 M. Rihards PIKS - Lettonie (Parlement)
 M. Jens-Peter BONDE - Parlement européen
 Mme Hildegard PUWAK - Roumanie (Gouvernement)
(Cartons bleu: Roche, Lennmarker, van Eekelen, Duff, MacCormick)
 Mme Lena HJELM-WALLÉN - Suède (Gouvernement)
 M. Caspar EINEM - Autriche (Parlement)
 M. Gijs de VRIES - Pays Bas (Gouvernement)
 M. Antonio TAJANI - Parlement européen
 M. Hubert HAENEL - France (Parlement)
 Mme Anne VAN LANCKER - Parlement européen
 M. David HEATHCOAT-AMORY - Royaume Uni (Parlement)
 M. Henrik HOLOLEI - Estonie (Gouvernement)
 M. Alexandru ATHANASIU - Roumanie (Parlement)
 M. Sören LEKBERG - Suède (Parlement)
(Cartons bleu: Vitorino, Christophersen, Würmeling, Peltomaki, Hain, MacCormick, Dybkjaer, Meyer, Einem, Bruton)

Vendredi 4 avril

3. Débat sur le projet d'articles relatifs aux finances (CONV 602/03, CONV 643/03)

M. Henning CHRISTOPHERSEN - Danemark (Gouvernement)
 M. Pierre LEQUILLER - France (Parlement)
 M. Alfonso DASTIS - Espagne (Gouvernement)
 M. Andrew DUFF - Parlement européen
 M. Jürgen MEYER - Allemagne (Parlement)
 Mme Danuta HÜBNER - Pologne (Gouvernement)
 M. Michel BARNIER - Commission
 M. Elmar BROK - Parlement européen
 M. Göran LENNMARKER - Suède (Parlement)
 M. Alain LAMASSOURE - Parlement européen

Mme Hanja MAIJ-WEGGEN - Parlement européen
M. Hans Martin BURY - Allemagne (Gouvernement)
M. Josep BORRELL - Espagne (Parlement)
M. Peter HAIN - Royaume Uni (Gouvernement)
(Cartons bleu : Tomlinson, Lennmarker, Fayot)
M. Valdo SPINI - Italie (Parlement)
M. Guntars KRASTS - Lettonie (Parlement)
Filadelfio BASILE - Italie (Parlement)
M. Carlos CARNERO GONZÁLEZ - Parlement européen
M. Guilherme NAZARE PEREIRA - Portugal (Parlement)
M. Pierre CHEVALIER - Belgique (Gouvernement)
Mme Cristiana MUSCARDINI - Parlement européen
M. Vytenis ANDRIUKAITIS - Lituanie (Parlement)
M. Roberts ZILE - Lettonie (Gouvernement)
M. Franc HORVAT - Slovénie (Parlement)
M. Erwin TEUFEL - Allemagne (Parlement)
Mme Lena HJELM-WALLÉN - Suède (Gouvernement)
M. Gijs de VRIES - Pays Bas (Gouvernement)
Mme Pascale ANDREANI - France (Gouvernement)
M. Manuel LOBO ANTUNES - Portugal (Gouvernement)
M. Sören LEKBERG - Suède (Parlement)
M. Esko SEPPÄNEN - Parlement européen
Mme Marta FOGLER - Pologne (Parlement)
Mme. Teija TIILIKAINEN - Finlande (Gouvernement)
M. Hannes FARNLEITNER - Autriche (Gouvernement)
(Cartons bleu: Demetriou, Barnier)