

CONV 12/02

CONTRIB 1

NOTA DI TRASMISSIONE

del: Segretariato

alla: Convenzione

Oggetto: Contributo del Sig. Hubert Haenel, membro della Convenzione

Il Segretariato generale della Convenzione ha ricevuto dal sig. Hubert Haenel, membro della Convenzione, il contributo ripreso in allegato.



Paris, le 7 mars 2002

**PRÉSENTATION RÉSUMÉE DE LA CONTRIBUTION
DU SÉNAT FRANÇAIS EN VUE DES TRAVAUX DE LA CONVENTION**

Partant des quatre thèmes retenus par la « déclaration sur l'avenir de l'Union » annexée au traité de Nice, la délégation pour l'Union européenne du Sénat a décidé d'orienter ses travaux, dans un premier temps, dans deux directions.

La première était **l'idée d'une Constitution pour l'Union européenne**. En effet, il apparaissait que deux des thèmes de la déclaration – la simplification des traités et le statut de la Charte des droits fondamentaux – pouvaient être replacés dans cette problématique plus large.

La seconde était **la création éventuelle d'une seconde Chambre** représentant les parlements nationaux et chargée notamment de contribuer au respect du principe de subsidiarité. En effet, le rôle des parlements nationaux était un des thèmes privilégiés par la déclaration de Nice, qui, en outre, suggérait d'étudier le moyen d'une application effective du principe de subsidiarité.

Enfin, à partir de décembre 2001, la délégation a poursuivi ses travaux en examinant le thème restant de la déclaration de Nice, **la délimitation des compétences entre l'Union et les Etats membres**. Elle l'a fait dans trois domaines particuliers : la culture, l'éducation et l'environnement. Cela lui a permis de dégager quelques enseignements généraux à ce sujet.

**I. L'IDÉE D'UNE CONSTITUTION POUR L'UNION
EUROPÉENNE** (*résumé du rapport de M. Hubert Haenel*).

a) Une clarification nécessaire

Le débat sur l'avenir de l'Union, lancé par le traité de Nice, a fait ressurgir l'idée d'une « Constitution » pour l'Union européenne. Mais que met-on au juste sous ce mot ?

Quand nous entendons le mot « Constitution », nous pensons naturellement, par exemple, à la Constitution de l'Allemagne ou des États-Unis. Ce sont des textes qui encadrent l'exercice d'une souveraineté. Ils émanent d'un pouvoir constituant qui est l'expression d'un peuple. Et ce pouvoir constituant ne repose pas sur la règle de l'unanimité : par exemple, aux États-Unis, il faut l'accord des trois quarts des États membres pour réviser la Constitution fédérale; en Allemagne, il faut une majorité des deux tiers au sein du Bundesrat.

Donc, quand on entend parler de « Constitution de l'Union européenne », on peut légitimement s'interroger. Veut-on donner une pleine souveraineté à l'Union ? Peut-on considérer que les Européens forment un peuple ? Souhaite-t-on pouvoir adopter et réviser le texte de base de l'Union contre l'avis de certains États membres ? L'Union doit-elle devenir un État fédéral fixant lui-même ses compétences ?

C'est bien sûr une conception possible de la « Constitution de l'Union ». Mais, en réalité, beaucoup de ceux qui parlent d'une « Constitution de l'Union » n'ont pas cette conception à l'esprit. Ils souhaitent que le texte de base de l'Union continue à être élaboré par un accord entre tous les États membres. Ils ne considèrent pas que les Européens forment d'ores et déjà un peuple, au sens où l'on parle du « peuple allemand » ou du « peuple français ». Enfin, ils souhaitent que l'Union continue à avoir une compétence d'attribution, qu'elle ne fixe pas elle-même l'étendue de ses compétences.

Alors, pourquoi parler quand même de « Constitution » ? En réalité, ce mot peut être pris dans un sens plus faible. On peut l'appliquer à un texte dans lequel se trouvent certains des éléments qu'on trouve d'ordinaire dans une Constitution, mais pas tous.

Dans ce sens-là, certains juristes vont jusqu'à dire que l'Union a déjà une Constitution. En effet, les traités ont donné naissance à un ordre juridique propre, qui dispose de la primauté sur les lois nationales, et qui peut s'appliquer directement aux citoyens. De plus, l'Union a été dotée d'institutions spécifiques : le Parlement européen, la Commission européenne, la Cour de Justice... Dans cet esprit, sans aller jusqu'à employer le mot de « Constitution », la Cour de justice des Communautés européennes a qualifié les traités de « Charte constitutionnelle ».

Dans ce sens plus restreint, on peut souhaiter une « Constitution » qui garderait la forme d'un traité, d'un pacte entre les États membres. Ce serait un traité quant à sa forme, mais son contenu ressemblerait en bonne part à ce que l'on trouve dans une « Constitution ». Il serait sans doute préférable d'employer les mots de « **traité constitutionnel** » pour désigner cette conception d'une « Constitution de l'Union ».

Enfin, il existe une manière moins ambitieuse d'aborder la question de la Constitution de l'Union. Cette approche est celle de la simplification des traités, évoquée par le traité de Nice. Dans cette approche, on fusionnerait les traités européens, tout en les présenterait différemment, afin de faire mieux apparaître les dispositions « constitutionnelles » déjà présentes dans les traités. C'est ce que l'on pourrait appeler l'idée d'un « **traité fondamental** ».

Ainsi, même en simplifiant beaucoup, il apparaît qu'il y a plusieurs manières de comprendre l'idée d'une « Constitution de l'Union », et donc un risque de malentendu. Pour que ce débat puisse avoir lieu sur des bases plus claires, il serait au minimum souhaitable que ses protagonistes précisent davantage ce qu'ils entendent par « Constitution de l'Union ».

b) L'idée d'une Constitution au sens fort doit être envisagée avec prudence

Serait-il opportun, aujourd'hui, de lancer l'Union dans une démarche « constitutionnelle » au sens fort ? Bien que l'idée soit séduisante, on ne doit pas se dissimuler qu'une telle entreprise ne serait pas sans risque.

Paradoxalement, l'adoption d'une « Constitution européenne » pourrait rendre les politiques communes plus fragiles. Aujourd'hui, les traités contiennent des dispositions relativement détaillées sur ces politiques. Or, dans une Constitution, on ne trouve normalement pas des dispositions détaillées, par exemple, sur la politique agricole ou la politique régionale. Ainsi, avec une Constitution européenne, les grandes politiques communes risquent d'être finalement moins bien protégées, d'autant que la méthode communautaire elle-même pourrait être remise en question.

Cette méthode repose en effet sur un équilibre entre trois institutions – la Commission européenne, le Conseil de l'Union et le Parlement européen – en fonction de règles qui s'écartent assez largement des canons d'une Constitution démocratique. Ainsi, la séparation des pouvoirs n'est pas respectée, puisque le Conseil, instance gouvernementale par sa composition, exerce à la fois un rôle législatif et un rôle exécutif, et que la Commission, instance indépendante et collégiale, exerce à la fois un rôle exécutif et un rôle juridictionnel, tout en étant responsable devant le Parlement européen. Mais d'autres règles essentielles à l'équilibre du « triangle institutionnel » pourraient difficilement subsister dans une Constitution démocratique, comme le monopole de l'initiative des textes attribué à la Commission, avec une exigence d'unanimité au sein du Conseil pour adopter un amendement.

Entrer dans la logique d'une Constitution au sens plein aboutirait donc à modifier en profondeur les règles du jeu et constituerait un saut dans l'inconnu. La construction européenne en sortirait-elle renforcée ? Ce n'est pas certain.

Il faut donc aborder ce débat « constitutionnel » non pas avec réticence, car tout ce qui peut consolider l'Union est bienvenu, mais avec une certaine prudence, sans chercher à plaquer des schémas préétablis sur la réalité complexe de l'Europe.

II. UNE DEUXIÈME CHAMBRE EUROPÉENNE *(résumé du rapport de M. Daniel Hoeffel)*.

Au moment où l'Union européenne va connaître la plus grande mutation de son histoire avec l'élargissement, la création d'une deuxième chambre européenne issue des parlements nationaux permettrait de répondre à des préoccupations essentielles pour sa démocratisation et son fonctionnement harmonieux.

D'abord, **mieux ancrer l'Europe dans chaque pays**. Déjà aujourd'hui, les institutions européennes paraissent lointaines, voire inaccessibles, pour les citoyens des quinze Etats membres. Cela ne pourra que s'accroître dans une Europe à vingt-cinq ou à trente Etats membres. Le rôle d'intercesseur, de médiateur, d'exutoire parfois, que joue le parlementaire national dans chaque pays ne peut être assumé aujourd'hui par les députés européens. L'instauration d'une deuxième chambre permettrait de restaurer le lien entre les parlements nationaux et les institutions européennes qui s'est relâché en 1979 avec l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct.

Ensuite, **associer de manière plus harmonieuse « petits » et « grands » Etats à la construction européenne**. Le Conseil européen de Nice a montré l'écart qui s'était creusé entre les visions des « petits » et des « grands » Etats à l'égard du système institutionnel de l'Union. La crainte de n'être plus représenté au sein de la Commission, la baisse de leur importance relative au sein du Parlement européen, les effets de la repondération des voix au Conseil ont provoqué un raidissement de la plupart des Etats les moins peuplés de l'Union, qui ont évoqué le spectre du « directoire des grands ». Là encore, la mise en place d'une deuxième chambre où **tous les Etats membres seraient représentés à égalité** serait de nature à favoriser un consensus entre les Etats membres.

Enfin, **assurer un meilleur équilibre. Un meilleur équilibre au sein des institutions de l'Union** en premier lieu. La Commission n'a actuellement face à elle qu'une assemblée, le Parlement européen, dont le poids s'est considérablement accru dans le triangle institutionnel. Il serait bon qu'elle puisse dialoguer non seulement avec le Parlement européen, mais aussi avec une assemblée composée de parlementaires nationaux mieux placés, en raison de leur proximité avec les électeurs, pour refléter les demandes ou les craintes des citoyens des quinze Etats membres. **Un meilleur équilibre aussi entre l'Union et les Etats membres** grâce à une attention plus soutenue à l'application du **principe de subsidiarité**. Les institutions actuelles de l'Union, naturellement portées à une certaine centralisation, seraient contrebalancées par une deuxième chambre qui, par sa composition, serait davantage encline à privilégier la décentralisation.

L'Europe ne doit pas être laissée aux seuls spécialistes. Le Parlement européen, lorsqu'il était composé de parlementaires nationaux, comprenait de nombreux responsables éminents des forces politiques des différents Etats membres. Cela est moins aisé depuis l'élection au suffrage universel direct, et le Parlement européen tend à n'être plus composé que de parlementaires qui s'occupent de l'Europe et d'elle seule tout au long de l'année, se détachant par là même des contextes politiques nationaux. Une deuxième chambre européenne aurait sans doute pour effet de favoriser la participation de parlementaires nationaux éminents aux débats européens.

A cette fin, la deuxième chambre européenne devrait être composée de parlementaires nationaux, chaque Etat membre étant représenté par le même nombre de parlementaires.

Elle ne devrait pas voter les directives et règlements, mais jouerait un rôle essentiel dans l'application du principe de subsidiarité. A cet effet, elle aurait la possibilité d'examiner au regard de la subsidiarité tout texte communautaire en cours d'élaboration et de décider que sa mise en œuvre soit subordonnée à un contrôle par la Cour de Justice de sa conformité aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Elle aurait aussi **une fonction de contrôle en matière de défense européenne et de politique étrangère commune ainsi que pour les questions de justice et d'affaires intérieures**, c'est-à-dire dans les domaines où l'intergouvernemental domine et où, de ce fait, le Parlement européen ne peut jouer pleinement le rôle de contrôleur.

Elle pourrait aussi tenir des **débats généraux** sur l'avenir de l'Union et débattre chaque année de **l'état de l'Union**, voire entendre les dirigeants de la Banque centrale européenne exposer les objectifs de leur politique monétaire.

Dans un but de simplification de l'architecture institutionnelle européenne, la création de la deuxième chambre européenne pourrait s'accompagner de la suppression, d'une part, de l'Assemblée de l'UEO dont elle reprendrait la mission et, d'autre part, de la COSAC qui réunit actuellement chaque semestre six parlementaires nationaux de chaque Etat membre et six députés européens.

Les membres de la deuxième chambre européenne doivent rester avant tout des parlementaires nationaux et ils doivent continuer de participer pleinement aux activités de leurs assemblées respectives. En conséquence, **la deuxième chambre européenne devrait avoir environ six sessions par an, chaque session durant une journée et demie, de préférence le lundi et le mardi matin. Une de ces sessions se tiendrait chaque semestre à l'invitation du Parlement du pays qui exerce la présidence dans l'Union**, comme c'est le cas actuellement pour la COSAC.

III. LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LES ETATS MEMBRES

Les diverses tentatives d'aborder cette question de manière globale, en tentant de dresser un catalogue exhaustif des compétences exclusives et des compétences partagées, n'a guère permis jusqu'ici de progresser véritablement vers une solution opérationnelle. C'est pourquoi, optant pour une démarche plus pragmatique et plus modeste, nous avons choisi d'examiner quelques domaines d'action précis de la Communauté afin d'établir un bilan et de dégager des orientations, pour chacun de ces domaines, en vue d'une meilleure délimitation des compétences.

En effet, il n'était pas question d'examiner, un à un, tous les domaines d'action de la Communauté, pour examiner dans quelle mesure une meilleure répartition des compétences était possible. L'exercice aurait été démesuré. Il était plus intéressant et plus réaliste de s'en tenir à quelques domaines particulièrement controversés, pouvant servir d'exemple. Dans cet esprit, nous avons retenu trois domaines : la **culture**, l'**environnement**, et enfin, l'**éducation**. Ces trois études ont permis de tirer des enseignements de portée plus générale.

a) Il paraît très difficile de définir des blocs de compétences permettant d'attribuer clairement certaines compétences à l'Union et certaines autres aux États membres.

L'idée de définir des blocs de compétences a souvent été défendue au nom de la nécessité de réduire la « zone grise » des compétences partagées et de parvenir, au contraire, à mieux préciser les compétences exclusives de l'Union et les compétences exclusives des États membres. On en tire souvent la conclusion que, par exemple, la culture et l'éducation devraient être des compétences exclusives des États membres.

C'est une vision séduisante par sa clarté, mais notre examen des domaines de la culture et de l'éducation nous a montré que **la Communauté a une vraie responsabilité à y exercer** :

– en matière de culture, elle doit intervenir activement pour encourager les échanges entre pays membres, les traductions, la circulation des artistes et des œuvres, cette action étant le pendant, à l'intérieur de l'Europe, de la défense de l'« *exception culturelle* » vis-à-vis de l'extérieur ;

– en matière d'éducation, elle doit agir pour développer fortement la mobilité des étudiants et des enseignants, ainsi que le plurilinguisme.

Ainsi, même dans les domaines que l'on pourrait songer à exclure en bloc du champ d'action communautaire, il s'avère qu'une intervention de la Communauté est en réalité très souhaitable, voire indispensable, si l'on veut poursuivre certains objectifs.

Donc le premier enseignement de nos travaux est qu'**une approche par bloc de compétences n'est pas adaptée à la construction européenne**. On ne peut espérer tracer une frontière entre les compétences de l'Union et celles des États membres, ce qu'en termes juridiques, on appelle le « *fédéralisme dualiste* » ; la construction européenne relève plutôt du « *fédéralisme coopératif* » où les compétences sont très largement partagées.

Cela doit conduire à ne pas nourrir trop d'illusions quant à la simplification des traités. C'est un des objectifs retenus par la déclaration de Nice, et, naturellement, nous souhaitons tous que les traités soient aussi simples que possible. Mais à partir du moment où l'on ne peut espérer définir des blocs de compétences, il faut reconnaître que les traités ne peuvent non plus être très fortement simplifiés.

b) la rédaction des traités n'est pas satisfaisante.

Les interventions communautaires ne sont réellement utiles que pour certains objectifs. C'est vrai pour l'éducation et pour la culture. C'est vrai également dans le domaine de l'environnement. Une intervention communautaire est nécessaire afin de définir des règles générales communes pour la lutte contre la pollution de l'air, la pollution de l'eau, ou encore la gestion des déchets ; en revanche, pour d'autres domaines, comme les eaux de baignade, la préservation des dunes ou les règles concernant les zoos, la nécessité d'une intervention communautaire paraît beaucoup plus douteuse.

Or, les traités sont rédigés de manière si vague qu'ils ne dégagent pas de véritables priorités et qu'ils peuvent servir de base à pratiquement n'importe quelle action. Le résultat, c'est que **l'action communautaire a tendance à se disperser et, souvent, à se traduire par un saupoudrage de moyens sans réelle efficacité**. Dans les trois grands domaines que nous avons examinés, il existe des programmes communautaires d'une utilité indiscutable dont les moyens sont limités, parce qu'ils doivent partager les financements communautaires avec d'autres programmes dont l'utilité est plus incertaine.

Cela nous a conduits à constater qu'**il faudrait davantage marquer certaines priorités dans le texte même du traité**. Les traités sont le seul guide dont nous disposons pour préciser le rôle de chacun. Ils devraient hiérarchiser davantage les objectifs au lieu de les juxtaposer.

c) Le principe de subsidiarité ne sera durablement respecté que si un organe spécifique est chargé de veiller à son application.

Ce principe, bien compris, n'est pas destiné à brider l'action communautaire. Il prescrit certes à la Communauté de ne pas chercher à faire elle-même ce que les États membres peuvent tout aussi bien réaliser. Mais, en même temps, il aide la Communauté à être plus efficace en se concentrant sur ses vraies missions, celles pour lesquelles elle est la mieux placée.

Or, non seulement la Communauté ne se concentre pas assez sur les missions qui lui incombent en propre, mais elle met en œuvre, dans certains cas, des actions qui pourraient parfaitement relever des États membres ou de leurs collectivités locales. La Communauté subventionne des orchestres, cofinance la rénovation de bâtiments, entend réglementer la pose des compteurs d'eau, met en place des programmes d'amélioration des zones urbaines... Bien sûr, ces actions peuvent être tout à fait bonnes en elles-mêmes, mais il n'y a aucun bénéfice à les mener depuis Bruxelles.

Mieux vaut concentrer l'action européenne là où elle peut permettre d'atteindre des objectifs que les États membres – ou leurs collectivités – ne peuvent pas réaliser.

Une rédaction plus soignée des traités pourrait certes y aider. Mais elle ne suffirait pas endiguer la tendance à la dispersion des interventions communautaires, car cette tendance vient du fait qu'**il n'existe, dans les institutions européennes, aucun garde-fou dans ce domaine.**

D'où l'intérêt que présenterait un **organe composé de parlementaires nationaux**, quel que soit son nom, dont une des missions serait de tirer la sonnette d'alarme en matière de subsidiarité. *(Voir le rapport de M. Daniel Hoeffel résumé plus haut).*
