



UNITÉ «CENTRE ARCHIVISTIQUE ET DOCUMENTAIRE» CARDOC
DIRECTION GÉNÉRALE DE LA PRÉSIDENTE
PARLEMENT EUROPÉEN

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LES TRAVAUX DE LA CONVENTION EUROPÉENNE

ETUDE SUR LES TRAVAUX DE LA CONVENTION EUROPÉENNE,
ACCOMPAGNÉE DE DOCUMENTS D'ARCHIVES

Auteur de l'étude et Responsable de la recherche documentaire: Franco PIODI

Responsable de la recherche iconographique et de la mise en page: Margret SCHELLING

Coordinateur de l'ouvrage: Donato ANTONA

© Couverture : Parlement européen

© Dernière de la couverture : Philip Lange, Anthony Brown, Andy Raatz, Teun van den Vries, Amanda Rohde

N.B.: Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne représentent en aucune manière le point de vue du Parlement européen, d'un de ses organes ou services.

Tous les documents PE cités et non reproduits dans les annexes peuvent être consultés au CARDOC.

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA PRÉSIDENTENCE
UNITÉ «CENTRE ARCHIVISTIQUE ET DOCUMENTAIRE» (CARDOC)
arch-info@europarl.europa.eu

© Communautés européennes 1995-2007

Printed in Luxembourg

Table des Matières

PRÉFACE DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL	7
AVERTISSEMENTS.....	9

PREMIÈRE PARTIE

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LES TRAVAUX DE LA CONVENTION EUROPÉENNE

I	DU TRAITÉ DE NICE À LA CONVENTION EUROPÉENNE.....	13
	1. Le débat politique dans les années 90.....	13
	2. Du traité de Nice au Conseil européen de Göteborg.....	15
	3. Les visions contrastées de Schröder et Jospin	16
	4. Le Conseil européen de Göteborg	17
	5. Les demandes du Parlement européen au Conseil européen de Laeken.....	18
	6. La convocation de la Convention.....	19
	7. Le débat au Parlement européen sur la convocation de la Convention	21
II	ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE LA CONVENTION.....	25
	1. La composition de la Convention	25
	2. L'organisation interne: le Présidium.....	26
	3. L'organisation interne: les groupes de travail	27
	4. La méthode de travail.....	28
	5. La participation de la société civile: le Forum.....	29
	6. Le calendrier.....	30
III	LES SESSIONS D'ÉCOUTE (MARS-SEPTEMBRE 2002)	33
	1. Qu'attendez-vous de l'Union européenne?	33
	2. Les missions de l'Union.....	34
	3. Réussir les missions de l'Union: efficacité et légitimité	36
	4. Instruments et procédures.....	37
	5. Espace de liberté, de sécurité et de justice: rôle de l'Union et des États membres.....	39
	6. Le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne	39
	7. L'action extérieure de l'Union.....	40
	8. Les politiques de l'Union.....	41

IV	UNION EUROPÉENNE, ÉTATS ET CITOYENS.....	43
	1. Les éléments caractéristiques de l'Union européenne.....	43
	2. Droits fondamentaux et citoyenneté de l'Union.....	45
	3. La vie démocratique de l'Union.....	46
	4. L'appartenance à l'Union.....	47
	5. Les relations entre l'Union et les États membres.....	48
	6. Le rôle des parlements nationaux.....	49
V	LES COMPÉTENCES DE L'UNION.....	51
	1. Les compétences de l'Union: principes de délimitation et d'exécution.....	51
	2. Les compétences de l'Union: le groupe de travail sur la subsidiarité.....	52
	3. Les compétences de l'Union: les catégories dans les traités en vigueur.....	53
	4. Les compétences de l'Union: le débat sur les catégories.....	54
	5. Les compétences de l'Union: les propositions de la Convention.....	56
	6. L'espace de liberté, de sécurité et de justice.....	57
	7. Politique étrangère et de défense: la situation actuelle.....	59
	8. Politique étrangère et de défense: le débat externe à la Convention.....	61
	9. Politique étrangère et de défense: les groupes de travail au sein de la Convention.....	62
	10. Politique étrangère et de défense: le projet du Présidium.....	63
	11. Les coopérations renforcées.....	64
VI	INSTITUTIONS ET PROCÉDURES.....	67
	1. Les positions dans ce domaine.....	67
	2. La composition de la Commission.....	68
	3. La présidence du Conseil.....	69
	4. Le projet du Présidium.....	70
	5. Le débat au sein de la Convention.....	72
	6. Les institutions dans le projet final.....	73
	7. Les actes de l'Union et ses procédures législatives.....	74
	8. Les finances de l'Union: du groupe de travail au projet du Présidium.....	76
	9. Les finances de l'Union: vers le projet final.....	77
VII	POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE.....	79
	1. Les politiques de l'Union en général.....	79
	2. La politique économique et monétaire.....	79
	3. La politique sociale.....	81
	4. Les services d'intérêt général.....	83

TABLE DES MATIERES

VIII	LES PRISES DE POSITION DU PARLEMENT EUROPEEN	85
1.	L'évaluation du projet de Constitution: le rapport Gil-Robles - Tsatsos.....	85
2.	L'évaluation du projet de Constitution: la résolution du Parlement	86
3.	L'évaluation de la Constitution	87
	LISTE DES MEMBRES DE LA DÉLÉGATION DU PARLEMENT EUROPÉEN	89
	IMAGES DE LA CONVENTION (assorties de citations des membres de la délégation du PE)	91

DEUXIEME PARTIE

DOCUMENTS

A1	Résolution du Parlement européen du 31/05/2001 sur le traité de Nice et l'avenir de l'Union européenne	103
A2	Résolution du Parlement européen du 13/06/2001 sur la préparation du Conseil européen qui se tiendra les 15 et 16 juin 2001 à Göteborg	111
A3	Résolution du Parlement européen du 29/11/2001 sur le processus constitutionnel et l'avenir de l'Union	119
A4	Résolution du Parlement européen du 07/02/2002 sur les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre de la construction européenne	127
A5	Résolution du Parlement européen du 16/05/2002 sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres	133
A6	Résolution du Parlement européen du 24/09/2003 sur le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe et portant avis du Parlement européen sur la convocation de la Conférence intergouvernementale	143
A7	Résolution du Parlement européen du 12/01/2005 sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe	153

PRÉFACE DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

En publiant ce Cahier de son Centre archivistique et documentaire, le Parlement européen entend proposer une brève synthèse des débats qui se sont déroulés au sein de la Convention européenne et dans le Parlement lui-même. Cette publication intervient à un moment où, après la crise déclenchée par le rejet du projet de Traité constitutionnel dans 2 pays, l'Union Européenne veut tourner la page et se doter d'un nouveau texte de réforme.

Le Conseil Européen de Bruxelles de juin 2007 a permis d'aboutir à un compromis sur un nouveau texte. Il a paru utile, dans le contexte des travaux de la Conférence intergouvernementale, de remettre en mémoire les objectifs que la Convention s'était fixés avec le soutien du Parlement européen.

Le Parlement européen a fortement souhaité la Convention afin de rendre plus participative la rédaction des textes fondamentaux qui engagent tous les citoyens. Il en a suivi, pas après pas, les travaux, que ce soit par l'intermédiaire de sa délégation auprès de la Convention ou en intervenant, au moyen de résolutions particulières, sur les thèmes les plus importants débattus dans son enceinte.

Il ne s'agissait pas d'un simple soutien à un organe qu'il avait appelé de ses vœux, mais surtout d'une volonté de peser de tout son poids dans les choix effectués et de confirmer ainsi son rôle central dans la prise de décision et dans sa capacité à élaborer des compromis positifs. Ce rôle a d'ailleurs été confirmé non seulement à l'occasion des travaux de la Convention, mais à travers l'implication directe du Parlement dans les différents processus de révision des Traités ainsi que dans la pratique quotidienne de l'exercice de ses pouvoirs.

De cette manière, le Parlement européen a pleinement rempli sa fonction fondamentale d'institution européenne élue au suffrage direct : insuffler plus de démocratie et de transparence dans le processus de décision européen, agir avec les autres institutions au nom de l'intérêt général européen, apporter sa contribution au développement politique de l'Union. Cette démarche s'est accompagnée d'une coopération exemplaire avec les Parlements Nationaux.

A travers ce cahier, le Parlement espère, non seulement apporter son témoignage, mais aussi contribuer utilement aux réflexions en cours.

A handwritten signature in black ink, reading "Harald Rømer". The signature is written in a cursive, flowing style.

Harald RØMER

AVERTISSEMENTS

Le présent ouvrage se compose pour l'essentiel d'une étude qui a pour but de présenter les travaux de la Convention européenne, selon un critère thématique. Des documents d'archives, avec des prises de position du Parlement à l'égard de la Convention, sont également annexés.

SOURCES ARCHIVISTIQUES ET DOCUMENTAIRES DE L'ETUDE

L'étude est basée pour l'essentiel sur le fonds d'archives «Convention européenne»¹ du Centre d'Archives et Documentation du Parlement européen (CARDOC). Le fonds comprend 1191 pièces classées en 159 dossiers; il se compose de documents officiels de la Convention et de documents du Parlement européen. Pour ce qui est des documents du Parlement, sont présents à la fois des actes officiels (voir p.ex. les résolutions par lesquelles l'Institution avait donné une impulsion décisive à la mise en place de la Convention) et des documents de nature informelle que les membres de la délégation du Parlement ou les fonctionnaires parlementaires avaient produits ou reçus (notes, courriels, etc.).

L'étude porte notamment sur les actes officiels de la Convention, la recherche sur les documents qui n'ont pas un caractère officiel restant du ressort des chercheurs qui voudront procéder à des approfondissements d'intérêt historique auprès du CARDOC.

Des sources journalistiques ont été également consultées; elles appartiennent quasi exclusivement à l'Agence Europe, pour des raisons d'économie rédactionnelle,

STRUCTURE DE L'ETUDE

La démarche adoptée consiste à suivre les travaux de la Convention sur les thèmes les plus significatifs de la Constitution européenne. Le document est axé principalement sur les thèmes institutionnels (compétences, structures et procédures décisionnelles) qui ont fait l'objet d'un «mouvement» de réforme des traités préalable à la Convention, «mouvement» qui avait pour objectif de chercher des solutions plus adaptées aux nouvelles dimensions d'une Union à 25 États, un nombre destiné à augmenter encore dans les prochaines années. Cette méthode nous a permis d'étendre le champ de l'étude au débat qui a précédé la création de la Convention et à celui qui l'a accompagnée sur les thèmes politiquement les plus sensibles pour les milieux politiques européens: les rapports entre les institutions et le processus décisionnel, des sujets derrière lesquels apparaissent en filigrane les questions fondamentales, l'équilibre des pouvoirs entre les États membres et entre ceux-ci et l'Union. Le premier thème concerne essentiellement les systèmes de vote au sein du Conseil, le deuxième les compétences nationales et celles de l'Union. Les questions structurelles concernent surtout les rapports entre les institutions et, plus particulièrement, entre le Conseil et la Commission.

Ces thématiques ont inspiré le plan du présent document: les deux premiers chapitres concernent respectivement la «préhistoire» de la Convention, c'est-à-dire les événements et le débat qui ont abouti à sa création et à son organisation.

¹ Nota bene: la plupart des documents officiels de la délégation du Parlement sont également disponibles *online* sur le site du Parlement européen http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/index_fr.shtml.

Le troisième chapitre concerne la première étape des travaux, celle pendant laquelle la Convention s'est posé la question préliminaire: *Quelle Europe?* Une étape qui, malgré une certaine liberté de discussion, n'a pas manqué d'organisation et a été riche en échanges de vues, une sorte de *brain storming* constitutionnel.

Cette étape a été suivie de l'approche thématique, au travers des groupes de travail, et enfin de la rédaction du texte constitutionnel. Cela fait l'objet des quatre chapitres fondamentaux du document. Le quatrième traité, pour utiliser un terme propre au droit constitutionnel, de la «forme d'État» de l'Union, c'est-à-dire de ses éléments constitutifs et des rapports entre les États et l'Union. Le cinquième chapitre est consacré aux compétences, un problème très délicat qui ne se limite pas à la répartition Union/États, mais touche à une question qui revêt un intérêt notable non seulement politique mais doctrinaire, celui de la *subsidiarité* et celui de l'abandon des trois piliers actuels en faveur d'un système politique institutionnel unique, mais avec les différenciations du processus décisionnel qu'imposent les questions de souveraineté des États dans des domaines comme la politique extérieure et la justice. Le sixième chapitre concerne la question institutionnelle au sens propre: les institutions et le processus décisionnel.

Le dernier chapitre aborde trois politiques publiques, d'un grand intérêt pour les opinions publiques européennes: la gouvernance économique, une expression qui couvre la politique économique, financière et monétaire, la politique sociale, qui est au centre du débat sur la réforme du statut social et, enfin, la question (qui n'est pas une politique publique au sens propre) des services d'intérêt général. Ces trois sujets ont été choisis parmi les autres politiques communes, parce qu'elles ont été au centre des débats référendaires sur la Constitution européenne et parce que l'incidence de la Convention sur ceux-ci a été plus importante que pour les autres politiques communes.

PREMIÈRE PARTIE

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LES TRAVAUX DE LA CONVENTION EUROPÉENNE

CHAPITRE I

DU TRAITÉ DE NICE À LA CONVENTION EUROPÉENNE

1. Le débat politique dans les années 90

La Convention européenne, constituée par le Conseil européen de Laeken, s'inscrit dans le contexte de l'évolution de la Communauté - avant Maastricht - et de l'Union après cette date. Au cours des cinquante années de son l'histoire, l'Europe a connu une succession de progrès et de ralentissements,¹ mais les années 90 ont vu une accélération du processus due à l'effondrement de l'Union soviétique, dont les principales conséquences ont été, au plan politique, un brusque bouleversement du système des relations internationales, et surtout de ses équilibres, tandis qu'au plan économique on assistait à la mondialisation de l'économie.

Confrontée à ces nouveaux défis, la Communauté a réagi au nouveau système de relations internationales en instaurant une politique étrangère et de défense commune.

En Europe, l'éclatement de l'Union soviétique a eu pour effet de rapprocher de l'OTAN et de l'Union les pays autrefois adhérents du pacte de Varsovie et du Comecon et le lancement des négociations pour leur adhésion à l'UE.

Ces événements, les débuts de la politique étrangère et de défense commune et la réunification de l'Allemagne ont fait apparaître la nécessité de plus en plus urgente de réformer en profondeur les institutions communautaires et ses processus décisionnels pour permettre à l'Union de faire face aux changements et aux nouveaux défis. Se posait en particulier le problème de la gouvernabilité d'une Union destinée à compter une trentaine de membres. En effet, on craignait que les mécanismes de vote au Conseil, l'unanimité sur les décisions dans certains domaines et le droit de veto n'entraînent une croissance exponentielle des difficultés qu'ils avaient déjà créées pour l'Europe à dix, à douze et à quinze.

La dernière décennie du XXe siècle a vu la signature du traité de Maastricht, de celui d'Amsterdam et, enfin, de celui de Nice. Pendant la dernière année du siècle dernier, simultanément à la conférence intergouvernementale qui préparait le dernier des traités susmentionnés, s'est ouvert un débat sur leur constitutionnalisation, au cours duquel des représentants importants des États membres sont intervenus.

Le premier à se prononcer en ce sens est le ministre allemand des affaires étrangères, Joschka Fischer qui, dans son discours du 12 mai 2000 à l'université Humboldt de Berlin, précisant qu'il s'exprime à titre personnel sans engager son gouvernement, évoque une fédération européenne fondée sur un Parlement européen et un gouvernement européen avec des rôles typiques d'État fédéral; cette fédération serait créée moyennant un traité constitutionnel, acte délibéré de refonte politique de l'Europe. Selon la vision de Joschka Fischer, le traité constitutionnel doit fixer la répartition de la souveraineté entre l'Europe et les États membres, contre lesquels l'intégration politique européenne ne peut se faire. Cette vision implique un Parlement européen à deux chambres, dont une constituée de députés nationaux. En substance, Joschka Fischer souhaite une fédération souple et efficace avec une Constitution européenne qui devra «*ancrer les droits fondamentaux de l'homme et des citoyens, une séparation équilibrée des pouvoirs entre les institutions européennes et une délimitation précise des domaines régis par l'Europe ou par les États-nations.*»²

¹ Dès sa première élection au suffrage direct, le Parlement européen a joué un rôle de stimulant dans cette évolution, comme l'ont montré les projets Spinelli et Herman.

² *Agence Europe*, n° 7716 du 13.5.2000, article n° 1.

Dans deux discours du 27 juin et du 28 août 2000, Jacques Chirac évoque de son côté un parcours de réforme qui, en quelques années, aboutit à une Constitution européenne prévoyant une répartition claire des compétences entre les différents niveaux de gouvernement et une rédaction des normes fondamentales de l'Union plus cohérente et plus compréhensible que les textes actuels.³

À la même époque, le président italien Ciampi, s'exprimant à Leipzig le 6 juillet 2000, imagine une Constitution européenne en deux parties: une Charte des droits fondamentaux et la répartition des compétences entre l'Union et les États.⁴

S'exprimant à Varsovie le 6 octobre 2000, le Premier ministre britannique Tony Blair voit les choses de manière complètement différente. À une Constitution européenne, il préfère une déclaration de principe indiquant ce qui doit être décidé au niveau européen ou national, une sorte de charte des compétences qui constituerait un document politique et non juridique. Sur un plan plus spécifiquement institutionnel, Tony Blair envisage une plus grande implication des représentants des parlements nationaux grâce à la création d'une deuxième chambre du Parlement européen, ayant des fonctions de contrôle démocratique non seulement sur les politiques communes, mais aussi sur la politique étrangère et de sécurité au niveau européen.⁵

Pour sa part, le Parlement européen adopte le 25 octobre 2000 une résolution sur la *constitutionnalisation des traités* qui spécifie le contenu de la Constitution européenne souhaitée et demande un processus de réforme impliquant une ample participation. Le contenu est spécifié comme suit:

- «- les valeurs communes de l'UE,
- les droits fondamentaux des citoyens européens,
- le principe de la séparation des pouvoirs et de l'État de droit,
- la composition, le rôle et le fonctionnement des institutions de l'Union,
- la répartition des compétences,
- le principe de subsidiarité,
- le rôle des partis politiques européens,
- les finalités de l'intégration européenne.»⁶

En ce qui concerne le processus de réforme, les points significatifs des propositions du Parlement sont au nombre de trois:

- «12. propose que le processus constitutionnel soit lancé lors du sommet de Nice en décembre 2000 avec l'adoption d'une déclaration annexée au prochain Traité donnant mandat, procédures et calendrier pour ouvrir les travaux de rédaction d'une Constitution pour l'Europe;
14. propose au vu des travaux collégiaux, transparents et fructueux qui y sont menés que le modèle de «Convention», dans le cadre duquel a été élaboré le projet de Charte des droits fondamentaux, soit repris pour élaborer la future Constitution de l'Union;
20. souhaite que, tant pour la qualité du débat démocratique, que pour le lien entre les peuples et leur constitution, les citoyens de l'Union soient consultés, le moment venu, par référendum;

³ PE, Rapport de la commission des affaires constitutionnelles sur la *constitutionnalisation des traités* (A5-289/2000), p. 10-11.

⁴ *Ibidem*, p. 11.

⁵ Le discours est transcrit sur le site: <http://www.number-10.gov.uk/output/Page9.asp>. Cf. aussi la synthèse de l'Agence Europe, n° 7815 du 7.10.2000.

⁶ Résolution du Parlement européen du 25 octobre 2000 sur la *constitutionnalisation des traités*, point 7.

21. *demande que cette consultation populaire ait lieu le même jour dans tous les États membres;*⁷

Il y a donc trois propositions, la déclaration jointe au traité de Nice, la Convention et le référendum européen. Les deux premières seront acceptées par les États membres, tandis que la troisième sera acceptée par certains États sous la forme d'un référendum national. La proposition de référendum européen, telle que définie aux points 20 et 21 de la résolution sera relancée par le chancelier autrichien après le «non» français et néerlandais au référendum national sur le traité constitutionnel.

2. Du traité de Nice au Conseil européen de Göteborg

La déclaration n° 23 relative à *l'avenir de l'Union* annexée au traité de Nice⁸ évoque le parcours des modifications institutionnelles ultérieures, mais souligne que «...*lorsque le traité de Nice sera ratifié, celle-ci (l'Union) aura achevé les changements institutionnels nécessaires à l'adhésion de nouveaux États membres.*»⁹

Les deux présidences suédoise et belge de 2001 sont chargées de promouvoir un ample débat sur l'avenir de l'Union européenne en coopération avec la Commission, la participation du Parlement européen avec toutes les parties intéressées (parlements nationaux, milieux politiques, économiques, universitaires et représentants de la société civile) et en y associant les pays candidats à l'adhésion. La déclaration suggère également un agenda pour ce débat, de manière assez détaillée:

- *«comment établir, et maintenir ensuite, une délimitation plus précise des compétences entre l'Union européenne et les États membres, qui soit conforme au principe de subsidiarité;*
- *le statut de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée à Nice, conformément aux conclusions du Conseil européen de Cologne;*
- *simplifier les traités afin qu'ils soient plus clairs et mieux compris, sans en changer le sens;*
- *rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne.»*¹⁰

Le Parlement européen, dans sa résolution sur le traité, salue la déclaration n° 23 et indique clairement quelles devraient être, selon lui, les modalités du déroulement du processus «constitutionnel» amorcé par la déclaration:

«39. *estime que le résultat final de la prochaine conférence intergouvernementale dépendra essentiellement de sa préparation; pour cette raison, préconise suivant le modèle et l'attribution des mandats de la Convention mise en place pour la charte des droits fondamentaux, la création d'une Convention (dont les travaux devront commencer au début de 2002) constituée par des membres des parlements nationaux, du Parlement européen, de la Commission et des gouvernements, et chargée de présenter à la CIG une proposition de constitution fondée sur les résultats du large débat public, laquelle devra servir de base aux travaux de la CIG;»*¹¹

Le 7 mars 2001, la présidence suédoise ouvre le débat, dans lequel le Parlement européen intervient clairement avec sa résolution sur les travaux préparatoires du Conseil européen de Göteborg, qui réitère la précédente prise de position:

⁷ *Ibidem*, points indiqués dans le texte.

⁸ Signé le 11 décembre 2000.

⁹ Point 2 de la déclaration 23 annexée au traité de Nice.

¹⁰ Point 5 de la déclaration 23 annexée au traité de Nice.

¹¹ Résolution du 31 mai 2001 du Parlement européen sur le *traité de Nice et l'avenir de l'Union européenne*.

- «8. est d'avis que la réforme des traités doit être précédée par un débat public vaste et approfondi et que ce débat doit avoir lieu au niveau européen comme au niveau national; fait appel à la constitution de comités nationaux ou à d'autres formes d'organisations, choisies par les autorités nationales, chargés de l'organisation dudit débat;
9. estime que le résultat final de la prochaine réforme dépendra essentiellement de sa préparation et, pour cette raison, préconise la création d'une convention - selon le modèle et le mandat de la convention mise en place pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux
- constituée de membres des parlements nationaux, du Parlement européen, de la Commission et des gouvernements, ainsi que d'observateurs des pays candidats,
 - chargée d'élaborer des propositions constitutionnelles qui devront servir de base aux travaux de la CIG,
 - dont les travaux devront commencer au début 2002;»¹²

3. Les visions contrastées de Schröder et Jospin

Certaines prises de position du premier semestre 2001 sont particulièrement significatives, notamment le document appelé «document Schröder» par le congrès du parti de Gerhard Schröder, publié à l'avance par le magazine *Der Spiegel* le 30 avril, et un discours du Premier ministre français de l'époque, Lionel Jospin. Le chancelier allemand lance un pavé dans la mare avec un document à forte inspiration pro-européenne, articulé autour de plusieurs points fondamentaux:

- a) la Commission européenne devient le véritable gouvernement de l'UE et cumule les compétences et les pouvoirs dont elle dispose aujourd'hui conjointement au Conseil;
- b) le Conseil devient une deuxième chambre du Parlement;
- c) le Parlement bicaméral acquiert une compétence totale en matière de budget;
- d) parallèlement, les États membres récupèrent certaines compétences dans les domaines agricole, régional et structurel.¹³

La force du projet de Schröder est de donner une solution au déficit démocratique de l'Union, dont l'assemblée législative, le Conseil des ministres en séance législative, est la seule au monde, à l'exception de Cuba et de la Corée du Nord, à se réunir à huis clos, en secret et sans rien laisser filtrer de ses débats. Sa transformation en une chambre des États impliquerait sa transparence.¹⁴ La création d'un système bicaméral, avec une deuxième chambre représentative des intérêts nationaux, permet en outre d'attribuer au Parlement européen des pouvoirs budgétaires exclusifs en le plaçant dans la même position que les parlements nationaux à l'égard de leurs gouvernements respectifs.

L'autre point important concerne la répartition des compétences entre l'Union et les États membres. La proposition du chancelier a pour but une meilleure définition du niveau de gouvernement responsable d'une politique déterminée, pas toujours correctement identifié par le citoyen, et constitue en substance une application du principe de subsidiarité plus rigoureuse que dans la pratique actuelle et plus conforme à la lettre du traité. Toutefois, la rétrocession de compétences qui s'ensuit a comme corollaire le cofinancement de la PAC, donc la réduction des dépenses agricoles, dont la France est la grande bénéficiaire, dans le but

¹² Résolution du PE du 13 juin 2001: *Préparation du Conseil européen (Göteborg, 15 et 16 juin 2001)*.

¹³ Ce schéma est une adaptation de celui présenté par l'Agence Europe, n° 7957 du 4 mai 2001, p. 1.

¹⁴ A. POLITI, *L'Europa a consulto su Schroeder ma la sua ricetta piace a Prodi*, «La Repubblica», 1.5.2001.

de transférer des ressources à d'autres politiques. Ce moyen permet de réaliser une réorientation du budget communautaire, souhaitée par plusieurs parties.

Une alternative au projet fédéraliste allemand est celui de Lionel Jospin qui, dans un discours du 28 mai 2001, se place dans une position de continuité conforme aux positions traditionnelles de la France et esquisse pour l'Europe un avenir qui pourrait être défini comme une fédération de nations.

Le Premier ministre français inscrit les réformes institutionnelles dans un projet de société européenne qui développe la solidarité entre les États membres (un fonds anticonjoncturel est prévu) et la coopération tant sur le plan social (Jospin imagine un traité social européen) que sur celui des services d'intérêt général et en particulier de la police.

«En ce qui concerne les réformes institutionnelles, Jospin affirme que l'on ne pourrait "avancer des architectures institutionnelles (...) sans avoir réfléchi, au préalable, au sens politique que l'on veut donner à l'Europe". "Faire l'Europe sans défaire la France - ni aucune des autres nations européennes: tel est mon choix politique", déclare Lionel Jospin qui dit souscrire pleinement à la formule de "fédération d'États-nations" forgée par Jacques Delors, une notion qui, à son avis, "traduit avec justesse la tension constitutive de l'Union européenne". Pour aller vers une telle fédération, il faudra clarifier les compétences respectives de l'Union et des États mais sans remettre en cause les compétences partagées et en refusant une "renationalisation" de politiques comme la politique agricole commune ou les fonds structurels. Une telle fédération implique que les parlements nationaux soient mieux associés à la construction européenne, estime Jospin qui suggère de confier à "un organe commun - conférence permanente des parlements ou 'Congrès' - un vrai rôle politique" consistant à contrôler le respect de la subsidiarité et à débattre chaque année de "l'état de l'Union". En ce qui concerne les trois grandes institutions européennes, Jospin propose en particulier:

- (1) *une réforme profonde du mode d'élection actuel du Parlement européen (un scrutin combinant la proportionnelle et un système de grandes circonscriptions nationales). En outre, Jospin suggère de conférer au Conseil européen le droit de dissoudre le PE.*
- (2) *la désignation d'un président de la Commission (une institution dont il est nécessaire de renforcer l'autorité et la légitimité politiques) issu de la formation politique européenne victorieuse aux élections européennes.*
- (3) *un renforcement du Conseil: le futur traité devrait consacrer pleinement le Conseil européen qui devrait avoir la responsabilité d'approuver un véritable programme de "législature" pluriannuel et devrait se réunir de façon plus fréquente - par exemple tous les deux mois; - en créant un "Conseil permanent des ministres" dont les membres, sorte de vice-Premiers ministres, coordonneraient les questions européennes dans leur propre gouvernement national.»¹⁵*

4. Le Conseil européen de Göteborg

Dans ses conclusions au sommet européen de Göteborg des 15 et 16 juin 2001, la présidence du Conseil considère comme encourageantes les initiatives entreprises et indique que celles-ci doivent être poursuivies dans les prochaines années; elle invite les États membres à présenter une synthèse du débat ouvert au niveau national pour préparer la Conférence intergouvernementale de 2004. Le Conseil évoque en particulier «l'éventuelle création d'un forum ouvert» comme forme de participation aux travaux de la CIG 2004.¹⁶

Toutefois, le Parlement européen, dans sa résolution sur ce Conseil européen, s'exprime négativement:

¹⁵ Agence Europe n°7972 du 28.5.2001, p. 1.

¹⁶ http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00200-r1.i1.pdf, point 15 des conclusions de la présidence - Göteborg, 15 et 16 juin 2001.

«6. déplore la proposition du Conseil européen relative à 'la création éventuelle d'un forum public' en vue de préparer la prochaine Conférence intergouvernementale et exige à nouveau qu'une convention dûment constituée, où seront représentés les gouvernements et parlements des États membres, le Parlement européen et la Commission, soit instituée par le Conseil européen à Laeken en décembre.»

7. espère que la présidence belge fera une proposition ambitieuse et détaillée en ce sens, proposition qui devrait être adoptée au Conseil européen à Laeken afin que la Convention puisse commencer ses travaux et formuler des propositions constitutionnelles pouvant servir de base aux travaux de la ClG;»¹⁷

5. Les demandes du Parlement européen au Conseil européen de Laeken

Quelques mois plus tard, dans la perspective du Conseil européen de Laeken, le Parlement revient sur ce sujet et présente un agenda de travail détaillé et les modalités du processus de réforme de manière à garantir, grâce au premier, une solution complète aux problèmes à résoudre et, grâce aux secondes, une transparence et une participation optimales. L'agenda est formulé comme suit:

- «3. estime que, mis à part les quatre sujets prévus à la déclaration n° 23 qui feront l'objet de résolutions spécifiques, le progrès politique, économique et social, la sécurité et le bien-être des citoyens et des peuples européens et l'affirmation du rôle de l'Union dans le monde exigent:
- a) l'élaboration d'une politique extérieure, de sécurité et de défense comprenant la définition des principes et des orientations généraux de la PESC et de la défense commun, et dont les objectifs doivent inclure celui de la lutte contre le terrorisme;
 - b) l'inclusion de la PESC dans le pilier communautaire réunissant en un chapitre unique toutes les dispositions liées aux différents aspects de la politique extérieure;
 - c) la reconnaissance de la personnalité juridique de l'Union;
 - d) le renforcement dans le traité des droits fondamentaux, des droits des citoyens et de toutes les autres dispositions liées directement ou indirectement à l'action des institutions européennes en faveur des personnes en tant que détentrices d'un droit fondamental;
 - e) l'élimination du déficit démocratique qui caractérise actuellement l'UEM et l'établissement d'un système économique et monétaire équilibré au moyen de la consolidation de la politique de cohésion économique et sociale et d'une coordination accrue des politiques économiques des États membres;
 - f) le développement de l'Union en véritable espace de liberté, de sécurité et de justice par, notamment:
 - la fusion, dans le cadre communautaire, de la coopération judiciaire et policière en matière pénale avec coopération judiciaire dans le domaine civil, les mesures liées à la circulation des personnes ainsi que les autres mesures visant la protection des droits fondamentaux et de citoyenneté au sein de l'Union;
 - la reconnaissance de la pleine juridiction de la Cour de justice pour toutes les mesures liées à la réalisation d'un tel espace de liberté, de sécurité et de justice;
 - l'intégration d'Eurojust et d'Europol dans le cadre institutionnel de l'Union;
 - la création d'un ministère public européen répondant à la Cour de justice;»¹⁸

¹⁷ Résolution du Parlement européen, du 4 juillet 2001, sur le Conseil européen de Göteborg des 15 et 16 juin 2001.

¹⁸ Résolution du Parlement européen, du 29 novembre 2001, sur l'avenir de l'Union.

Concernant le processus de réforme, le Parlement européen réitère l'exigence d'une Convention¹⁹ mais, surtout, il en indique le calendrier:

«21. souhaite que la Convention entame ses travaux immédiatement après le Conseil européen de Laeken et les mène à bien en temps utile pour que la Conférence intergouvernementale puisse se clôturer à la fin 2003 sous présidence italienne, de telle manière que le nouveau traité puisse être adopté au plus tard en décembre 2003, que les élections européennes de 2004 donnent un élan démocratique au processus d'intégration européenne et que le Parlement participe au processus aux côtés de la Commission, dans les conditions les plus favorables possibles; estime que le laps de temps qui s'écoulera entre la présentation des résultats de la Convention et le sommet d'ouverture devrait être aussi court que possible et qu'il ne saurait en aucun cas excéder trois mois;»²⁰

6. La convocation de la Convention

Le Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001 convoque une Convention européenne avec un mandat d'un an à compter du 1^{er} mars 2002, date de sa séance inaugurale. Son mandat est le suivant:

«La Convention étudiera les différentes questions. Elle établira un document final qui pourra comprendre soit différentes options, en précisant le soutien qu'elles ont recueilli, soit des recommandations en cas de consensus.

Avec le résultat des débats nationaux sur l'avenir de l'Union, le document final servira de point de départ pour les discussions de la Conférence intergouvernementale, qui prendra les décisions définitives.»²¹

Les questions que la Convention est chargée d'étudier sont celles indiquées à l'annexe I des conclusions et que le Conseil européen associe aux deux défis, l'un interne et l'autre externe, que l'Union doit relever et qui peuvent être résumées comme suit:

«...le citoyen demande une approche communautaire claire, transparente, efficace et menée de façon démocratique. Une approche qui fasse de l'Europe un phare pour l'avenir du monde; une approche qui donne des résultats concrets se traduisant par plus d'emplois, une meilleure qualité de vie, moins de criminalité, une éducation de qualité et de meilleurs soins de santé. Il ne fait pas de doute que l'Europe doive à cette fin se ressourcer et se réformer»²².

Le deuxième chapitre de l'annexe regroupe les questions en quatre thèmes: la répartition des compétences entre l'Union et les États, la simplification des instruments de l'Union, l'amélioration de la démocratie et de la transparence dans l'Union, l'opportunité d'une Constitution pour les citoyens européens.

Le thème de la répartition des compétences est la question fondamentale qui a toujours agité les débats «constitutionnels» de la Communauté d'abord, et de l'Union ensuite, car de leur attribution dépendent d'autres compétences d'importance fondamentale: les matières sur lesquelles le Conseil doit voter à l'unanimité²³ et la destination des ressources financières de la Communauté. Le critère de la subsidiarité prévu par les traités, bien que théoriquement inattaquable, se prête en effet à des interprétations différentes. Il s'ensuit que le Conseil de Laeken pose à la Convention une série de questions dont les principales sont les suivantes:

¹⁹ *Ibidem*, point 6.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Conseil européen de Laeken, *Conclusions de la présidence*, annexe I, III^e partie.

²² *Ibidem*, paragraphe I.

²³ Quand une matière sensible pour les intérêts nationaux est confiée à l'Union, les décisions du Conseil relatives à celle-ci sont prises à l'unanimité, afin de protéger ces intérêts.

«Pouvons-nous à cet effet établir une distinction plus claire entre trois types de compétences, à savoir les compétences exclusives de l'Union, les compétences des États membres, et les compétences partagées de l'Union et des États membres? À quel niveau les compétences sont-elles exercées le plus efficacement? Comment appliquer ici le principe de subsidiarité? Ne faut-il pas préciser que toute compétence que les traités ne confèrent pas à l'Union appartient exclusivement aux États membres? Quelles en sont les conséquences?»²⁴.

Un deuxième groupe de questions concerne les sources normatives du droit communautaire, un sujet dont l'importance n'est pas uniquement juridique, mais également politique, car il touche à la délicate matière des rapports entre la législation communautaire et la législation nationale:

«...faut-il introduire une distinction entre mesures législatives et mesures d'exécution? Faut-il réduire le nombre des instruments législatifs: normes directes, législation-cadre et instruments non contraignants (avis, recommandations, coordination ouverte)? Est-il souhaitable ou non de recourir plus souvent aux législations-cadres qui laissent plus de latitude aux États membres pour réaliser les objectifs politiques? Pour quelles compétences la coordination ouverte et la reconnaissance mutuelle sont-elles les instruments les plus appropriés? Le principe de proportionnalité reste-t-il le principe de base?»²⁵.

La troisième série de questions est celle qui se rapporte le plus aux équilibres de l'Union, puisqu'elle concerne ses institutions; on peut y entendre les échos du débat des deux années précédentes:

«La première question à se poser est de savoir comment nous pouvons augmenter la légitimité démocratique et la transparence des institutions actuelles, et elle vaut pour les trois institutions.

Comment peut-on renforcer l'autorité et l'efficacité de la Commission européenne? Comment doit être désigné le président de la Commission: par le Conseil européen, par le Parlement européen ou par l'élection directe par les citoyens? Faut-il renforcer le rôle du Parlement européen? Faut-il ou non élargir le droit de codécision? Faut-il revoir le mode d'élection des membres du Parlement européen? Convient-il de créer une circonscription électorale européenne ou de maintenir des circonscriptions électorales fixées au niveau national? Peut-on combiner les deux systèmes? Faut-il renforcer le rôle du Conseil? Le Conseil doit-il intervenir de la même manière quand il agit en tant que législateur et dans le cadre de ses compétences d'exécution? Faut-il, pour accroître la transparence, que les sessions du Conseil soient publiques, en tout cas lorsque le Conseil agit en sa capacité de législateur? Le citoyen doit-il avoir plus d'accès aux documents du Conseil? Enfin, comment garantir l'équilibre et le contrôle mutuel entre les institutions?

Une deuxième question, qui a également trait à la légitimité démocratique, concerne le rôle des parlements nationaux. Doivent-ils être représentés dans une nouvelle institution, à côté du Conseil et du Parlement européen? Doivent-ils jouer un rôle dans les domaines de l'action européenne pour lesquels le Parlement européen n'est pas compétent? Doivent-ils se concentrer sur la répartition des compétences entre l'Union et les États membres, par exemple par un contrôle préalable du respect du principe de subsidiarité?

La troisième question à se poser porte sur les moyens d'améliorer l'efficacité du processus décisionnel et le fonctionnement des institutions dans une Union de quelque trente États membres. Comment l'Union pourrait-elle mieux fixer ses objectifs et ses priorités et en assurer une meilleure mise en œuvre? Faut-il davantage de décisions prises à la majorité qualifiée? Comment simplifier et accélérer la procédure de codécision entre le Conseil et le Parlement européen? Peut-on garder la rotation semestrielle de la présidence de l'Union? Quel sera le rôle du Parlement européen? Qu'advient-il à l'avenir du rôle et de la structure des différentes formations du Conseil? Comment accroître par ailleurs la cohérence de la politique étrangère européenne? Comment

²⁴ Conseil européen de Laeken, *Conclusions de la présidence*, annexe I, II^e partie.

²⁵ *Ibidem*, II^e partie.

renforcer la synergie entre le Haut représentant et le commissaire compétent pour ces questions? Devons-nous renforcer encore la représentation de l'Union dans les enceintes internationales?»²⁶.

Le quatrième groupe de questions concerne la structure des traités. C'est celle qui contient la question essentielle sur l'opportunité d'une Constitution européenne. Ces questions ont également une importance qui n'est pas purement formelle. En effet, la première est celle de savoir s'il faut revoir la distinction entre Union et Communauté et la subdivision en trois piliers.²⁷ Cela revient à poser le problème d'une compétence spécifique de l'Union pour le deuxième et le troisième piliers, en allant au-delà de l'actuelle coopération inter-États. Une autre question politiquement importante est la suivante:

«Il faut ensuite se demander si la Charte des droits fondamentaux doit être intégrée dans le traité de base et se poser la question de l'adhésion de la Communauté européenne à la Convention européenne des droits de l'homme.»²⁸.

Enfin, la question fondamentale, qui conduit à la convocation d'une Convention:

«Se pose enfin la question de savoir si cette simplification et ce réaménagement ne devraient pas conduire à terme à l'adoption d'un texte constitutionnel. Quels devraient être les éléments essentiels d'une telle Constitution? Les valeurs auxquelles l'Union est attachée, les droits fondamentaux et les devoirs des citoyens, les relations des États membres dans l'Union?»²⁹

7. Le débat au Parlement européen sur la convocation de la Convention

Conformément aux pratiques parlementaires, le président du Conseil des ministres, Guy Verhofstadt, fait rapport au Parlement européen des résultats du Conseil européen qui a conclu la présidence belge et, à cette occasion, il explique la signification politique de la convocation de la Convention:

«Bref, je pense que la déclaration de Laeken engage pour la première fois un véritable processus de constitutionnalisation au sein de l'Union. À cet égard, la forme me semble aussi importante que le fond. Avec la déclaration de Laeken, nous avons donné un élan à une nouvelle méthode de modification des traités. Jusqu'à présent, le traité était modifié en conciliabule, dans les coulisses, oserais-je dire - quoiqu'il n'y ait pas toujours de coulisses, et certainement pas à Laeken - du Conseil européen, avec des diplomates et des représentants personnels des chefs d'État ou de gouvernement, dont le travail se limitait en fait chaque fois aux reliefs de la conférence précédente.

Eh bien, pour la première fois dans l'histoire de l'Union, la modification du traité sera préparée par une Convention, au sein de laquelle des représentants du Parlement européen siégeront aussi. Naturellement, je sais qu'il y a eu des discussions, et qu'il y en aura sans doute encore demain, sur la question de savoir si cette Convention n'est pas d'ores et déjà liée par la déclaration de Laeken ou si la conférence intergouvernementale sera liée par le travail final de cette Convention. Je pense que la déclaration de Laeken et la Convention qu'elle crée représentent avant tout une chance d'approcher les choses d'une manière différente, une chance aussi d'avoir une nouvelle Europe. En effet, si la Convention présente un bon rapport final, son travail ne pourra jamais être ignoré, et la conférence intergouvernementale devra en tenir compte.»³⁰.

Ce concept est réaffirmé par le président de la Commission, Romano Prodi, qui souligne l'importance d'une réforme institutionnelle aux fins de l'élargissement:

²⁶ *Ibidem*, II^e partie.

²⁷ *Ibidem* II^e partie.

²⁸ *Ibidem* II^e partie.

²⁹ *Ibidem* II^e partie.

³⁰ Parlement européen, compte-rendu de la séance du 17 décembre 2001.

«L'élargissement de l'Union européenne est un processus irréversible déjà bien avancé. En effet, nous ne devons pas oublier que c'est l'un des principaux motifs de la Convention. En l'absence de changements institutionnels, l'Union élargie serait inexorablement bloquée. Sans une discussion ouverte, nous risquons de perdre le soutien des citoyens de l'Union et des pays candidats, à cette grande entreprise. Nous ne devons pas sous-évaluer la signification de la participation, pour la première fois, des pays candidats à un processus institutionnel aux implications constitutionnelles. C'est leur avenir, tout autant que celui des quinze États membres actuels, qui se décide en ce moment.»³¹

L'implication du Parlement européen dans la réforme des traités est un fait nouveau que l'Assemblée souhaitait depuis longtemps et il est donc logique que ce sujet soit adéquatement traité dans les interventions suivantes. C'est en ce sens que s'exprime le président du groupe PPE, Hans-Gert Pöttering:

«Je pense que la nouvelle méthode que nous avons adoptée, c'est-à-dire, la parlementarisation de la réforme de l'Union européenne va avoir un rôle décisif. Les parlementaires sont majoritaires dans la Convention et nous espérons que cela incitera les médias à nous faire une véritable publicité, car nos sessions n'ont pas encore d'effet direct. Pour cela, il faut que les médias jouent leur rôle de transmetteur et rendent l'information accessible au public. Nous leur en faisons expressément la demande aujourd'hui.»³²

Toutefois, même la «parlementarisation» peut paraître insuffisante:

«.. il est préoccupant de savoir que la Constitution européenne sera rédigée par à peine soixante personnes - espérons-le dignes -, ce qui est peu pour représenter des centaines de millions de citoyens. Il aurait mieux valu une assemblée constituante.»³³

Le président du groupe socialiste, Enrique Baron Crespo, commente ainsi les questions posées à la Convention:

«Vous avez fait une chose que je trouve personnellement positive, c'est que sur les quatre thèmes posés à Nice, dans l'annexe IV, à la déclaration 23, vous avez formulé 64 questions. Nous les avons comptées, il y en a 64. L'une d'elles sera la question à un million d'euros, mais pas des dollars. Il y a des questions sur les relations entre les parlements nationaux et européens qui d'après moi ne sont pas bien formulées, mais nous vous aiderons à les corriger. Le plus important est qu'une dynamique constructive se crée, se génère dans la Convention.»³⁴

L'orateur socialiste ouvre la voie à d'autres interventions plus critiques à l'égard des questions posées à la Convention:

«En effet, premièrement, il n'y a rien au sujet du renforcement des pouvoirs de la Cour de justice. Deuxièmement, il n'y a rien sur la révision de la règle de la majorité qualifiée au Conseil. Troisièmement, il n'y a rien sur le renforcement du rôle des régions dans le système politique de l'Union et, quatrièmement, nous aurions apprécié une auto-évaluation critique du fonctionnement et de la performance du Conseil européen.»³⁵

«Vous n'avez pas, par exemple, posé la question de savoir comment des régions dont les droits sont coulés dans la Constitution, telles que la Flandre, la Wallonie, le Pays basque, la Catalogne, l'Écosse et le Pays de Galles, pourront prendre part, concrètement, au processus décisionnel européen.»³⁶

³¹ *Ibidem.*

³² *Ibidem.*

³³ Intervention du député Speroni, non inscrit, *ibidem.*

³⁴ *Ibidem.*

³⁵ Intervention du député Duff, libéral, *ibidem.*

³⁶ Intervention du député Staes, Vert, *ibidem.*

«...la déclaration ne contient pas de passages convaincants sur l'État social, que d'aucuns appellent, avec une certaine pudeur, le modèle social, ni sur le développement durable et la présence autonome, et je dirais par conséquent durable, de l'Union.»³⁷.

La demande des eurosceptiques, substantiellement opposés à l'hypothèse constitutionnelle, doit être assimilée aux critiques sur les questions, ou plutôt sur leurs lacunes. Le député Bonde, du groupe EDD la formule en ces termes:

«La Convention doit élaborer deux textes, une Constitution approuvée par la majorité et un accord entre nations indépendantes collaborant sur des dossiers transfrontaliers que nous ne pouvons traiter nous-mêmes au sein de nos parlements nationaux.»³⁸.

³⁷ Intervention du député Papayannakis, GUE, *ibidem*.

³⁸ *Ibidem*.

CHAPITRE II

ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE LA CONVENTION

1. La composition de la Convention

L'annexe I des conclusions du Conseil européen de Laeken, non seulement esquisse les lignes politiques de la Convention au travers des 64 questions, mais elle en définit les normes fondamentales d'organisation et en nomme le président et les deux vice-présidents: le premier est l'ex-président de la République française, Valéry Giscard d'Estaing, tandis que les vice-présidents sont deux ex-chefs de gouvernement, l'italien Giuliano Amato et le belge Jean-Luc Dehaene.

Outre son président et ses deux vice-présidents, la Convention se compose de 15 représentants de chefs d'État ou de gouvernement (un par État membre), de 30 membres des parlements nationaux (deux par État membre), de 16 membres du Parlement européen et de deux représentants de la Commission, soit un total de 66 membres à part entière. À ceux-ci il faut ajouter les représentants des 13 États qui étaient alors candidats¹ et dont les votes ne peuvent «empêcher le consensus qui se dégagerait entre les États membres»²; les États candidats disposent également d'un représentant du chef de l'État ou de gouvernement et de deux membres du parlement national³, ce qui porte à 105 le nombre des membres de la Convention. Aux membres, il faut ajouter les observateurs: trois du Comité économique et social, trois des partenaires sociaux, six du Comité des régions et le Médiateur européen, tandis que les présidents de la Cour de justice et de la Cour des comptes pourront s'exprimer devant la Convention à l'invitation du Présidium. Cette composition, notamment la séparation des fonctions de président et de vice-président de celle de représentant d'un gouvernement est le fruit d'un compromis au sein du Conseil européen, qui a été diversement commenté par la presse européenne. Le commentateur de l'Agence Europe l'évalue positivement en l'inscrivant dans une réflexion plus vaste sur la composition de la Convention, dont il apprécie l'équilibre politique;

«Les remous autour de la composition de la Convention ont eu une répercussion positive: ils ont augmenté sa visibilité et donc l'intérêt des hommes politiques à en faire partie. On avait l'impression au départ que les chefs de gouvernement étaient orientés en majorité vers la désignation d'experts, ou de professeurs, ou de diplomates. En définitive, même en laissant de côté la composition de la présidence (un ancien président de la République et deux anciens Premiers ministres), on a vu des ministres (M. Moscovici, M. Michel) et un vice-Premier ministre (M. Fini) faire acte de candidature pour en faire partie. D'après les indications disponibles, les parlements nationaux ont suivi le mouvement en désignant des personnalités ayant un vrai poids dans la politique de leur pays (le président de la Convention l'a constaté, ...). Si quelques bagarres ont eu lieu au sein du Parlement européen, notamment dans le groupe socialiste, elles ont pour origine le souhait de parlementaires de premier plan d'être désignés pour faire partie de la Convention. Parmi ses membres, très considérable est le nombre de ceux qui ont une connaissance approfondie de la construction européenne ou qui y sont directement engagés, ce qui est essentiel, à mon avis, car je suis de plus en plus convaincu que le plus grand ennemi de l'Europe est la méconnaissance de ses objectifs, de sa signification et de son fonctionnement. De ce point de vue, la décision des Premiers ministres espagnol et luxembourgeois de

¹ Chypre, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie, la République tchèque, qui ont adhéré à l'Union le 1^{er} mai 2004, la Bulgarie et la Roumanie, qui ont signé le traité d'adhésion, la Turquie avec laquelle les négociations d'adhésion commenceront le 1^{er} octobre 2005.

² Conseil européen de Laeken, *Conclusions de la présidence*, annexe I, III^e partie.

³ La Belgique a toutefois nommé deux «représentants» de son parlement qui sont étrangers à celui-ci.

désigner deux députés européens (Ana de Palacio et Jacques Santer) comme leurs représentants est aussi significative.»⁴

2. L'organisation interne: le Présidium

Au sein de la Convention est institué un Présidium composé du président, des deux vice-présidents et de neuf membres de la Convention: les représentants des gouvernements espagnol, danois et grec (les trois pays qui exercent la présidence pendant les travaux de la Convention), deux représentants des parlements nationaux et deux du Parlement européen et de la Commission.

Le rôle du Présidium, auquel est attribué un rôle d'impulsion des travaux de la Convention bien différent de celui, purement organisateur, des organes homologues des parlements nationaux et de celui du Parlement européen, constitue un premier élément de réflexion sur l'organisation de la Convention.

Cette particularité a suscité une certaine perplexité de nature politique, comme le reflète, à titre d'exemple, la déclaration d'un membre qualifié de la Convention, Elmar Brok, représentant du Parlement européen. Sa déclaration du 20 février 2002 est rapportée comme suit par l'Agence Europe:

«...Un Présidium trop puissant serait contre les intérêts des parlementaires et contraire à la nouvelle méthode qui vise à parlementariser le débat sur l'avenir de l'intégration européenne. C'est pourquoi il faudrait rejeter l'idée d'octroyer au Présidium un rôle trop fort, a dit M. Brok devant quelques journalistes. Pour M. Brok, il s'agit d'une question de légitimité: "les décisions de la Convention doivent être portées par une majorité de parlementaires qui siègent à la Convention". M. Brok craint en particulier qu'un Présidium trop puissant tende à faire de la Convention une "Convention d'acclamation plutôt qu'une Convention de travail"...»⁵.

Le rôle d'orientation du Présidium semble motivé essentiellement par deux raisons. La première est liée au caractère particulier de la Convention qui, tout en étant amplement représentative, n'est pas une assemblée élue, n'a pas un caractère permanent et n'a pas de pouvoirs de délibération ni de consultation au sens strict, mais de préparation des travaux d'une conférence intergouvernementale: le Présidium est donc un organe au sein duquel il n'y a pas de confrontation entre une majorité et une opposition, c'est une sorte de congrès doté de l'autorité particulière qu'il tire de son insertion dans un cadre institutionnel.

La deuxième raison est la haute représentativité des membres du Présidium⁶, non seulement à cause de leur nombre relativement élevé - douze membres sur 105 - mais également à cause du prestige de ses membres, parmi lesquels on compte un ex-chef d'État (Giscard d'Estaing), trois ex-Premiers ministres (Amato, Bruton⁷ et Dehaene), un ex-président du Parlement européen (Hänsch), un ministre des affaires étrangères (Papandréou) et un ex vice-Premier ministre (Vitorino).

Le Présidium s'affirme donc comme le moteur de la Convention, l'organe qui prend les initiatives politiques, rédige les différents chapitres du projet préliminaire de la Constitution et, par l'intermédiaire du secrétariat de la Convention, des notes de documentation. Tout ce matériel servira de base de discussion pour la Convention. Au terme des travaux, le Présidium révisera le texte du projet de Constitution en jouant le rôle de Médiateur entre les différentes composantes et groupes politiques de la Convention.⁸

⁴ F.RICCARDI, *Au-delà de l'information*, Bulletin quotidien n° 8142 de l'Agence Europe du 2 février 2002.

⁵ Agence Europe du 21 février 2002 (n° 8155), article n° 5.

⁶ Valéry Giscard d'Estaing, Giuliano Amato, Jean-Luc Dehaene, Alfonso Dastis, Henning Christophersen, Georges Papandréou, John Bruton, Gisela Stuart, Klaus Hänsch, Iñigo Mendez de Vigo, Michel Barnier et Antonio Vitorino.

⁷ Premier ministre irlandais de 1994 à 1997.

⁸ Convention européenne, *Rapport de synthèse de la session plénière - Bruxelles, 9-10 juillet 2003*, Bruxelles 23 juillet 2003.

Il faut noter, cependant, que cette méthode de travail suscitera, pendant toute la durée de la Convention, des critiques et des plaintes de la part d'un nombre non négligeable de conventionnels. La déclaration d'Elmar Brok mentionnée ci-dessus est la plus méthodique de ces critiques.

3. L'organisation interne: les groupes de travail

Outre le Présidium, sont institués au sein de la Convention des groupes de travail chargés d'élaborer pour l'assemblée les documents de discussion sur les thèmes relevant de leur compétence. À la différence des commissions d'un parlement qui, à elles toutes, couvrent normalement toutes les matières sur lesquelles le parlement peut se prononcer, les groupes de travail s'occupent de thèmes spécifiques qui n'épuisent pas, dans leur ensemble, toutes les matières du projet. Les groupes s'occupent essentiellement des sujets particulièrement délicats sur lesquels il est préférable que les documents de travail soient l'aboutissement d'un ample concours d'opinions. Chaque groupe s'occupe d'une série de questions posées par le Conseil européen de Laeken. Six groupes ont été créés au départ,⁹ puis ce nombre a été porté à dix¹⁰ et, enfin, à onze.¹¹ La liste complète des groupes de travail, avec l'indication de leur mandat,¹² est la suivante:

- I. **Subsidiarité:** Comment assurer de la manière la plus efficace le contrôle du respect du principe de subsidiarité? Faut-il créer un mécanisme ou une procédure de contrôle? Cette procédure doit-elle être de nature politique et/ou judiciaire?
- II. **Charte:** Si l'on décide d'insérer la Charte des droits fondamentaux dans le traité: par quelles modalités convient-il de le faire et quelles en seraient les conséquences? Quelles seraient les conséquences d'une adhésion de la Communauté/Union à la Convention européenne des droits de l'homme?
- III. **Personnalité juridique:** Quelles seraient les conséquences d'une reconnaissance explicite de la personnalité juridique de l'UE? Et celles d'une fusion de la personnalité juridique de l'Union et de celle de la Communauté européenne? Peuvent-elles contribuer à la simplification des traités?
- IV. **Parlements nationaux:** De quelle façon est exercé le rôle des parlements nationaux dans l'actuelle architecture de l'Union européenne? Quels sont les arrangements nationaux qui fonctionnent le mieux? Est-il nécessaire d'envisager de nouveaux mécanismes/procédures au niveau national ou européen?
- V. **Compétences complémentaires:** Comment traiter à l'avenir les compétences dites «complémentaires»; convient-il de rendre aux États membres toute compétence pour les matières dans lesquelles l'Union a actuellement une compétence complémentaire, ou faut-il expliciter les limites de la compétence complémentaire de l'Union?
- VI. **Gouvernance économique:** L'introduction de la monnaie unique implique une coopération économique et financière plus approfondie. Quelles formes cette coopération pourrait-elle prendre?
- VII. **Action extérieure:** Comment les intérêts de l'Union devraient-ils être définis et formulés? Comment coordonner tous les instruments dont elle dispose? Comment faire en sorte que le processus de prise de décision permette à l'Union d'agir avec rapidité et efficacité sur la scène internationale? Dans quelle mesure la méthode communautaire pourrait-elle être étendue à d'autres domaines d'action et comment pourrait-elle gagner en efficacité? Quelles sont les leçons à tirer de l'expérience acquise avec la création du

⁹ Convention européenne, Note du Présidium à la Convention, du 17 mai 2002, *groupes de travail*.

¹⁰ Convention européenne, Note du Présidium à la Convention, du 19 juillet 2002, *groupes de travail: deuxième série*.

¹¹ Convention européenne, Note du Présidium à la Convention, du 22 novembre 2002, *groupe «Europe sociale»*.

¹² Les mandats sont tirés des documents cités dans les trois notes précédentes, littéralement ou sous forme de synthèse selon les cas.

poste de haut représentant pour la PESC? Quels sont les changements dans les modalités de représentation extérieure qui permettraient d'accroître l'influence de l'Union au niveau international? Comment pourrait-on assurer une meilleure synergie entre l'activité diplomatique de l'Union et celle des États membres?

- VIII. **Défense:** Considérant que l'Union a décidé de se doter d'une capacité opérationnelle effective, notamment militaire, comment garantir que les États membres disposent des capacités militaires nécessaires pour assurer la crédibilité de la politique de défense de l'Union? Faut-il étendre la coopération renforcée au domaine de la défense? Comment garantir un processus décisionnel rapide pendant le déroulement des opérations de gestion des crises et garantir la cohérence de leur planification? Comment assurer une meilleure efficacité et des économies d'échelle en matière d'achats, de recherche et développement des armements? Serait-il opportun de créer une agence européenne des armements?
- IX. **Simplification:** Comment réduire le nombre de procédures législatives? Peut-on simplifier certaines procédures, par exemple les procédures de coopération, de codécision, et budgétaire? Peut-on généraliser la majorité qualifiée au Conseil à toutes les bases juridiques qui prévoient la codécision? Comment réduire le nombre d'instruments juridiques visés dans les traités? Peut-on leur donner une dénomination qui indique clairement leur effet?
- X. **Liberté, sécurité et justice:** Quelles améliorations serait-il nécessaire d'apporter aux traités afin de favoriser la véritable mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dans toutes ses composantes? En particulier, quelles améliorations serait-il nécessaire d'apporter aux instruments et aux procédures? Comment pourrait-on mieux identifier les questions dans le domaine pénal qui appellent une action au niveau de l'Union? Selon quelles modalités devrait-on accroître la coopération judiciaire pénale? Quelles adaptations pourrait-on apporter à la compétence communautaire en matière d'immigration et d'asile?
- XI. **Europe sociale:** dernier créé, ce groupe a pour mandat d'approfondir certains points du projet préliminaire de traité ayant trait au domaine social; il lui est demandé de préciser les valeurs et les objectifs sociaux de l'Union, d'étudier ses compétences actuelles dans ce même domaine et éventuellement d'en identifier de nouvelles, d'examiner la relation qui pourrait être établie entre la coordination des politiques économiques et la coordination des politiques sociales. Sur le plan des procédures, dans quelle mesure la codécision et le vote à la majorité qualifiée devraient-ils être étendus à des matières pour lesquelles l'unanimité est actuellement exigée? Enfin, quel devrait être le rôle des partenaires sociaux?

En outre, trois cercles de discussion, respectivement sur la Cour de justice, sur la procédure budgétaire et sur les ressources propres, sont institués.

4. La méthode de travail

Lors de sa première réunion, le Présidium adopte une importante décision, dont le procès-verbal donne une maigre synthèse:

«Les membres du Présidium admettent qu'étant donné le caractère hétérogène de la composition de la Convention, il n'est pas approprié de recourir à un vote. La Convention devrait chercher à établir un consensus ou, au minimum, une majorité substantielle.»¹³.

En pratique, cela signifie que les travaux de la Convention doivent s'achever par une déclaration selon laquelle le président constate qu'un large consensus s'est dégagé sur l'ensemble du projet de traité qui établit une

¹³ Convention européenne, *Summary of Conclusions - first informal meeting of the Presidium*, 22 février 2002, point 1.2. (en anglais uniquement).

Constitution pour l'Europe¹⁴. La base juridique de cette procédure est la déclaration de Laeken, qui dispose à ce propos:

«La Convention étudiera les différentes questions. Elle établira un document final qui pourra comprendre soit différentes options, en précisant le soutien qu'elles ont recueilli, soit des recommandations en cas de consensus.»¹⁵

Il semble que le président de la Convention se réfère à ce passage quand, répondant à certains conventionnels qui évoquent un vote sur les amendements au projet préliminaire de traité, rappelle que:

«...la méthode de travail de la Convention établie par la déclaration de Laeken est celle du consensus et exclut le vote qui ne serait pas représentatif d'une assemblée ainsi composée.»¹⁶

Les raisons d'un tel choix ne tiennent sans doute pas seulement pas à la composition de l'assemblée, mais probablement aussi au caractère non normatif des actes adoptés et à leur nature préparatoire par rapport à la conférence diplomatique ultérieure, qui pourrait difficilement modifier un projet soutenu par la majorité d'un organe très qualifié au plan politique.

Cette décision n'est pas intégrée au règlement qui, comme on l'a vu, s'écarte des règles correspondantes des parlements nationaux par le rôle plus important donné au président et au Présidium, notamment en matière de contenus. La décision sur l'adoption finale du projet de traité s'inscrit dans cette conception «autoritaire» de la Convention.

En vertu de cette organisation des travaux, les discussions relatives à chaque thème s'achèvent par une intervention du président qui résume le débat et sélectionne les propositions qui serviront de base au Présidium pour affiner ensuite le texte du traité.

5. La participation de la société civile: le Forum

Si, comme on l'a vu dans les paragraphes précédents, l'organisation et les procédures de la Convention sont calquées sur l'organisation et les procédures habituelles des parlements, un accent particulier est placé sur la participation, c'est-à-dire sur le dialogue avec la société civile, dont le soutien s'avère essentiel pour les travaux et les résultats de la Convention.¹⁷ Il s'agit de la concrétisation d'un point important de la déclaration de Laeken, qui reprend une initiative déjà envisagée par le Conseil européen de Göteborg:¹⁸

«Pour élargir le débat et y associer l'ensemble des citoyens, un forum sera ouvert aux organisations représentant la société civile (partenaires sociaux, milieux économiques, organisations non gouvernementales, milieux académiques, etc.). Il s'agira d'un réseau structuré d'organisations qui seront régulièrement informées des travaux de la Convention. Leurs contributions seront versées au débat. Ces organisations pourront être auditionnées ou consultées sur des sujets particuliers selon des modalités à déterminer par le Présidium.»¹⁹

Le Forum est conçu comme une forme organisée de participation à une Convention. Sa composition, dont la désignation n'est pas exclusivement gouvernementale, garantit une meilleure prise en compte des positions

¹⁴ Convention européenne, *Rapport de synthèse de la session plénière - Bruxelles, 9-10 juillet 2003*, cit. p. 7.

¹⁵ Conseil européen de Laeken, *Conclusions de la présidence*, annexe I, III^e partie.

¹⁶ *Note relative à la session plénière, Bruxelles, 15-16 mai 2003*, Conv. 748/3, p. 2.

¹⁷ *La Convention et le Forum*, annexe II à la note *Suites de la session inaugurale de la Convention*, Conv. 8/02.

¹⁸ Cf. Chap. I, paragraphe 4.

¹⁹ Conseil européen de Laeken, *Conclusions de la présidence*, annexe I, III^e partie.

exprimées par le Forum. Au sein du Présidium, c'est le vice-président Dehaene qui s'occupe de cette question et propose les recommandations suivantes, qui seront ponctuellement suivies:

«Créer un site internet du Forum qui servira de pivot à un réseau ouvert d'organisations, principalement dans le but de permettre la transmission de contributions écrites aux travaux de la Convention.

Adresser une lettre, en vue de sa publication, aux rédactions de tous les grands journaux européens, pour 'annoncer' la naissance du Forum et les encourager à lancer dans leurs pages des débats sur l'avenir de l'Europe.

Établir des contacts réguliers et coordonnés avec la société civile (dans la mesure du possible par l'intermédiaire de groupes d'organisations servant de points de contact), au niveau européen et national.

Encourager le Comité économique et social, le Comité des régions et les partenaires sociaux à jouer pleinement leur rôle d'intermédiaire entre la Convention et la société civile.

Adopter une approche structurée pour l'organisation d'auditions publiques, notamment en sélectionnant avec soin les participants en fonction du sujet traité.»²⁰

Les premiers contacts avec la société civile s'organisent très vite et, à certains égards, les recommandations citées ci-dessus ne font qu'entériner des contacts déjà pris, en raison également d'un mouvement spontané de la société civile. Le 18 février 2002 en particulier, dans la perspective de la séance inaugurale de la Convention qui aura lieu dix jours plus tard, les organisations non gouvernementales actives dans les domaines environnemental, social, du développement, de la défense des droits de l'homme et la Confédération européenne des syndicats (CES) avaient déjà créé un groupe de contact visant à établir des relations structurées avec la Convention, en demandant à celle-ci de pouvoir rencontrer régulièrement le Présidium²¹.

Au total, 160 organisations participeront au Forum, dont 17 sont des institutions publiques (essentiellement représentatives des niveaux intranationaux de gouvernement), 16 des groupes représentant des intérêts socio-économiques (essentiellement professionnels), 28 des groupes représentant des milieux universitaires et culturels, les 99 restantes représentant des intérêts divers et incluant les organisations non gouvernementales.²² Les consultations sont organisées en huit groupes de contact: secteur social, environnement, milieux universitaires et groupes de réflexion, citoyens et institutions, autorités locales et régionales, droits de l'homme, développement, culture.

Une autre initiative de participation a été la Convention des jeunes, proposée par Valéry Giscard d'Estaing lors de la séance inaugurale. La Convention des jeunes s'est tenue du 9 au 12 juillet 2002 et a adopté des conclusions ambitieuses.²³

6. Le calendrier

Les réunions de la Convention ont lieu du 28 février 2002 (séance inaugurale) au 10 juillet 2003, avec un total de 48 sessions. Les sept sessions qui ont suivi la séance inaugurale, au cours de la période de mars à septembre 2002, sont des sessions d'écoute, dans la mesure où elles consistent surtout à tenir de vastes débats sur des thèmes généraux (celle de juin 2002 sera consacrée au Forum). La définition de cette phase revient au président Giscard d'Estaing qui en a saisi la fonction politique à l'égard des citoyens européens qui avaient «le

²⁰ *La Convention et le Forum...cit.*

²¹ *Agence Europe*, n° 8153 des 18 et 19.2.2002, article n° 10.

²² *Résumé des contributions du Forum*, Conv. 112/02.

²³ *Texte définitif de la Convention des jeunes*, Conv. 205/02.

sentiment de ne pas être entendus sur l'avenir de l'Europe». ²⁴ En réalité, cinq de ces sessions sont des débats sur des thèmes à caractère général visant à orienter les travaux de la Convention. Ces débats sont organisés par le Présidium sur la base de questionnaires. La session des 24 et 25 juin 2002, au cours de laquelle interviennent les groupes de contact, est consacrée à l'audition de la société civile.

Les six sessions suivantes, d'octobre 2002 à février 2003, sont consacrées à la discussion des conclusions des groupes de travail. Les sessions restantes sont entièrement consacrées à la discussion du projet de traité, déjà présenté le 28 octobre 2002 par le président Giscard d'Estaing. Il faut signaler que le projet initial de traité, celui qui servira de base à la discussion, a été élaboré par le Présidium.

²⁴ Note relative à la session plénière, Bruxelles, 21-22 mars 2002, Conv. 14/02, p. 1.

CHAPITRE III

LES SESSIONS D'ÉCOUTE (MARS-SEPTEMBRE 2002)

1. Qu'attendez-vous de l'Union européenne?

Comme le précise le président de la Convention dans son introduction,¹ cette question constitue l'ordre du jour synthétique de la session des 21-22 mars 2002, la première après la séance inaugurale. Les attentes que les conventionnels sont appelés à exprimer s'inscrivent dans la perspective temporelle des 25 ou 50 années à venir: en termes historiques, il s'agit d'une perspective qui s'étend au maximum sur deux générations et dont la durée est identique à celle de la Communauté européenne depuis sa fondation jusqu'à ce jour.

Plus de 80 conventionnels interviennent dans le débat qui commence par l'analyse de la situation actuelle. Les points forts de l'acquis communautaire sont le marché unique, les quatre libertés de circulation, l'euro et l'espace Schengen, bien que ces deux derniers soient limités à certains États membres. En revanche, le point faible par excellence est le fait que l'Europe n'est pas assez à l'écoute des citoyens, qui ont le sentiment de ne pas être en mesure de demander des comptes à ceux qui tiennent des positions de pouvoir et prennent des décisions au nom de l'Europe. Les éléments de démocratie présents dans le système institutionnel de l'Union² ne sont évidemment pas suffisants et il faut que les citoyens européens puissent choisir et renvoyer directement les responsables de l'Union.³

En outre, les mécanismes institutionnels sont souvent jugés lourds, complexes et difficilement compréhensibles par l'opinion publique qui perçoit l'Europe comme une entité abstraite et lointaine. *«Un certain nombre d'intervenants ont estimé que l'Europe avait tendance à être trop présente, aux dépens de l'autonomie et de la liberté des États-nations.»*⁴

Dans la ligne du dernier point de l'analyse ci-dessus, un certain nombre de conventionnels ont exprimé le souhait que l'Union respecte et protège les identités culturelles des États membres et qu'elle limite ses interventions à des secteurs déterminés dans lesquels elle peut réellement être utile.⁵

Par contre, de nombreux conventionnels demandent une plus grande présence de l'Europe dans le domaine de la sécurité et de la justice, notamment en matière de lutte contre le terrorisme, d'immigration, ainsi que sur la scène internationale. D'autres soulignent la nécessité de renforcer la coordination des politiques fiscales et budgétaires, en particulier entre les 12 États membres qui ont adopté l'euro.⁶

Sur la base de ces attentes à caractère général, le débat évoque également des aspects plus spécifiques, qui concrétisent les premières. Tout d'abord, la majorité des conventionnels plaide pour

¹ Note relative à la session plénière, Bruxelles, 21-22 mars 2002, Conv. 14/02, p. 1.

² Le débat évoque comme éléments de démocratie l'élection du Parlement européen au suffrage universel, le fait que les ministres réunis au Conseil représentent des gouvernements responsables devant leurs parlements nationaux et la responsabilité de la Commission devant le Parlement européen.

³ Note relative à la session plénière, Bruxelles, 21-22 mars 2002, Conv. 14/02, p. 2.

⁴ *Ibidem.*

⁵ Note relative à la session plénière, Bruxelles, 21-22 mars 2002, Conv. 14/02, p. 3.

⁶ *Ibidem.*

«... une répartition des pouvoirs ou des compétences plus simple où chacun saurait aisément ce qui relève de l'Union, ce qui relève du niveau national ou régional ou même local.⁷

À ce thème, qui évoque le document Schroeder,⁸ est logiquement associée la demande d'un éclaircissement du principe de subsidiarité et la mise en place de dispositifs efficaces permettant d'assurer son respect.⁹

Sur un plan plus spécifiquement institutionnel, un certain nombre de conventionnels souhaitent que le traité que la Convention est appelée à proposer ait une valeur constitutionnelle et qu'une hiérarchie des normes soit instaurée. Certains évoquent l'extension de la majorité qualifiée au Conseil et de la procédure de codécision.¹⁰

Lors de l'audition du groupe de contact «*monde académique et groupes de réflexion*» au cours de la session consacrée à la société civile, l'architecture institutionnelle est abordée en des termes radicaux, peut-être parce les préoccupations politiques en sont absentes. En effet, ce groupe propose:

«... la généralisation du vote à la majorité qualifiée et de la procédure de codécision, l'élection du président de la Commission par le Parlement européen, la publicité des débats d'un Conseil - réformé - lorsqu'il agit en tant que législateur (...) et le contrôle de l'application du principe de subsidiarité.»¹¹

Le caractère radical de ces propositions ne réside pas dans leur originalité, puisque chacune d'elles avait déjà été énoncée, mais dans le fait qu'elles ne soient pas présentées séparément, mais comme une architecture d'ensemble.

Un autre groupe de contact de la société civile, «*pouvoirs locaux et régionaux*», s'intéresse aux aspects institutionnels, en demandant que le Comité des régions soit transformé en institution et qu'il dispose du droit de recours devant la Cour de justice. Il souhaite que les domaines dans lesquels la consultation du Comité des régions est obligatoire soient élargis et que l'importance de ses avis soit accrue.¹²

2. Les missions de l'Union

Ce sujet est abordé lors de la session des 15-16 avril 2002 sous la forme de quatre questions posées par le Présidium afin d'approfondir les éléments apparus au cours de la session précédente.¹³ La première question est de savoir si:

«Compte tenu de la dimension nouvelle de l'Union, du contexte international actuel, des attributions actuelles de l'Union et des aspirations de ses citoyens, il conviendrait d'élargir les missions de l'Union et, dans l'affirmative, quelles nouvelles tâches devraient lui être confiées ou si, au contraire, il conviendrait de restreindre ses missions et, dans l'affirmative, quelles seraient celles qui devraient être rendues aux États membres?»¹⁴

Au cours du débat, une large orientation s'est dégagée sur la nécessité de ne pas remettre en cause les missions actuelles de l'Union, seuls deux orateurs sur 86 ayant souhaité un retour de certaines compétences aux États membres, mais parmi ceux qui étaient favorables à la première alternative les différences sont significatives.

⁷ Note relative à la session plénière, Bruxelles, 21-22 mars 2002, Conv. 14/02, p. 4.

⁸ Cf. Cap. I, par. 3.

⁹ Note relative à la session plénière, Bruxelles, 21-22 mars 2002, Conv. 14/02, p. 4.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Note relative à la session plénière, Bruxelles 24-25 juin 2002, Conv. 167/02, p. 8.

¹² *Ibidem*, p. 10.

¹³ *L'Europe pour quoi faire? Les missions de l'Union*, annexe à la note de transmission *Session de la Convention des 15-16 avril 2002*, Conv. 16/02. Pour la session précédente à laquelle il est fait référence dans le texte, cf. le paragraphe 1 du présent chapitre.

¹⁴ *L'Europe pour quoi faire?...cit.*

Un premier groupe soulève les difficultés d'une délimitation par matières et la nécessité d'établir plutôt une délimitation par intensité de l'action en fonction des domaines, à travers l'établissement des instruments d'action. Pour ce faire, le traité devrait indiquer clairement qui fait quoi en indiquant pour chaque politique le degré de compétence de l'Union. Plusieurs membres ont souhaité l'abandon de la distinction entre les trois piliers des politiques communautaires afin de concrétiser l'approche décrite.¹⁵

La grande majorité des orateurs, partisans de l'approche traditionnelle de la définition des compétences par matière, présentent à nouveau, en substance, les souhaits déjà formulés lors de la session précédente, en insistant sur le renforcement de la politique étrangère commune et de la politique de liberté, de sécurité et de justice (en pratique, les deuxième et troisième piliers). Certains ajoutent à cela la création d'un *gouvernement économique* intégrant l'Union monétaire à d'autres politiques, le niveau de consensus étant variable pour chacune de ces politiques. Parmi les élargissements de missions envisagés, c'est dans le domaine de l'éducation, de la formation professionnelle et de l'enseignement que les dissensions sont les plus vives entre ceux qui souhaitent la mise en place d'un enseignement européen et ceux qui souhaitent que ces matières relèvent de la compétence des États membres. Cette divergence se manifeste principalement à propos de l'intégration de la «culture» aux matières qui devraient rester du ressort de l'État. Les autres domaines abordés au cours du débat sont l'organisation interne des États, les services publics et la sécurité sociale. Cette énumération d'élargissements possibles des missions de l'Union n'est pas exhaustive et n'exclut pas la possibilité pour l'Union d'intervenir pour encourager la coopération des États membres dans certains domaines relevant de leur compétence.¹⁶

La deuxième question formulée par le Présidium, qui aurait dû logiquement être la première, est la suivante:

«Selon celle des options ci-dessus qui a votre préférence, quels sont les critères que vous reprenez pour décider des missions qui devraient être remplies au niveau de l'Union? Et, d'après vous, quels devraient être les principes sur lesquels la Convention devrait s'appuyer pour ce genre de décision?»¹⁷

Les réponses à cette deuxième question sont assez univoques grâce à un principe communautaire consolidé, la **subsidiarité**, dont l'application est parfois critiquée, mais sans jamais remettre en question ou approfondir sa valeur théorique. À la Convention également, la grande majorité des orateurs se prononce pour ce principe, en vertu duquel certains d'entre eux soulignent que l'Union devrait agir uniquement dans les domaines où elle internalise les effets de son action. Un autre principe largement évoqué est celui de la **proportionnalité**, en vertu duquel «...l'Union ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis», mais qui toutefois concerne davantage le type le plus approprié d'interventions et l'intensité de celles-ci que leur justification dans le cadre des compétences communautaires. Un autre principe évoqué par certains intervenants est celui de la **solidarité**.¹⁸ Le groupe de contact «Autorités locales et régionales» du Forum apporte une contribution originale à ce thème en proposant le principe de **connexion**: le législateur communautaire doit tenir compte des conséquences financières que ses décisions auront sur les finances régionales et locales et, en conséquence, fournir aux entités territoriales les ressources nécessaires.¹⁹

La troisième question, symétrique à la précédente, posée par le Présidium est la suivante:

«Les traités devraient-ils prévoir expressément que les responsabilités qui n'entrent pas dans le champ des missions de l'Union devraient continuer à incomber aux États membres? Ou, au contraire, les compétences en question devraient-elles être énumérées dans les traités, et dans ce dernier cas, sur la base de quels

¹⁵ Note relative à la session plénière, Bruxelles 15-16 avril 2002, Conv. 40/02, p. 3-4.

¹⁶ *Ibidem*, p. 4.

¹⁷ *L'Europe pour quoi faire?...cit.*

¹⁸ Note relative à la session plénière, Bruxelles 15-16 avril 2002, Conv. 40/02, p. 5.

¹⁹ Note relative à la session plénière, Bruxelles 24-25 juin 2002, Conv. 167/02, p. 10.

critères? Quels devraient être les principes sur lesquels la Convention pourrait s'appuyer pour ce genre de décision?»²⁰

La grande majorité des orateurs indique le critère résiduel, selon lequel les missions qui n'ont pas été attribuées à l'Union par les traités continuent à relever des États membres, mais sans en dresser une liste énumérative.²¹ Il s'agit d'un critère inspiré des constitutions fédérales classiques, dans lesquelles, une fois fixées les compétences du niveau supérieur de gouvernement (la fédération), toutes les autres compétences non nommées sont attribuées aux niveaux inférieurs de gouvernement (les fédérés).

La quatrième et dernière question posée par le Présidium est la suivante:

«Les missions de l'Union devraient-elles être fixées maintenant, une fois pour toutes, ou faudrait-il prévoir une possibilité d'évolution future?»²².

La grande majorité des orateurs se sont prononcés en faveur d'un système souple qui permette une certaine adaptation des missions de l'Union aux nouveaux défis²³. Parvenir à cette flexibilité est le problème le plus ardu de la formulation de ce principe. Certains instruments de flexibilité existent déjà et certains orateurs se déclarent en faveur de leur maintien. Il s'agit en particulier des articles 95 et 308 du traité, qui prévoient respectivement le rapprochement des législations nationales relatives au marché intérieur et le pouvoir de la Communauté d'adopter des dispositions non expressément prévues par les traités pour réaliser l'un des objectifs de la Communauté dans le domaine du marché commun. Un autre instrument de flexibilité évoqué dans le débat concerne diverses modalités de révision du traité, plus strictes pour les dispositions fondamentales et plus flexibles pour le reste.

Le débat s'étend donc au thème du contrôle qui devrait contrebalancer la flexibilité, surtout en ce qui concerne le respect des principes de délimitation des compétences et de responsabilité et sur la question de savoir si ce contrôle doit être de nature politique ou juridictionnelle. Pour ceux qui préfèrent un contrôle de nature politique, il est souhaitable d'impliquer les parlements nationaux, qui nommeraient leurs représentants à un organe de contrôle auquel pourrait également participer, selon certains, le Parlement européen. Pour ceux qui préféreraient un système juridictionnel de contrôle, l'organe compétent devrait être constitué de membres des cours constitutionnelles nationales, ou ce contrôle devrait être exercé par un mécanisme de coopération entre celles-ci et la Cour de justice. Enfin, l'implication des régions dans ce contrôle a été évoquée, ce qui a suscité de vives oppositions fondées sur le caractère exclusivement national de l'organisation de l'État.²⁴

Le débat sur les missions de l'Europe fait ressortir la préoccupation, non seulement de conserver les compétences des États membres, mais de rationaliser celles de l'Union, comme la souhaitait déjà Schroeder,²⁵ et aussi d'assurer aux organes parlementaires ou judiciaires nationaux des moyens de contrôler que l'Union ne franchit pas les limites de ses compétences.

3. Réussir les missions de l'Union: efficacité et légitimité

La Convention consacre à ce thème la session des 23 et 24 mai 2002, à laquelle le Présidium présente deux documents volumineux, l'un sur la *«Délimitation des compétences entre l'Union et les États membres - système*

²⁰ *L'Europe pour quoi faire?...cit.*

²¹ *Note relative à la session plénière, Bruxelles 15-16 avril 2002, Conv. 40/02, p. 5-6.*

²² *L'Europe pour quoi faire?...cit.*

²³ *Note relative à la session plénière, Bruxelles 15-16 avril 2002, Conv. 40/02, p. 6.*

²⁴ *Ibidem, p.6-7*

²⁵ Cf. Chap. I, paragraphe 3.

actuel, problématique et voies à explorer»,²⁶ l'autre sur les «*Instruments juridiques: système actuel*»²⁷. Le débat est axé essentiellement sur le premier document, qui concerne des sujets apparus comme particulièrement sensibles depuis la précédente session. Le deuxième document concerne un sujet plus technique et plus spécifique.

En matière de délimitation des compétences, les tendances apparues lors de la session de mars se confirment, notamment le souhait de maintenir la répartition actuelle en renforçant les matières des deuxième et troisième piliers. Le problème consiste essentiellement à donner à cette répartition plus de clarté et de rigueur.

À cette fin, les moyens évoqués au cours du débat sont principalement les suivants: la compétence générale des États - à sanctionner par le traité - pour toutes les matières non attribuées à l'Union, une meilleure distinction des compétences de l'Union, une plus grande précision dans la définition de ses objectifs, une distinction plus nette entre les pouvoirs législatif et exécutif de l'Union et, enfin, l'intégration de la jurisprudence de la Cour de justice dans les dispositions sur le rapprochement des législations²⁸, ainsi que l'adoption de mesures pour la réalisation du marché intérieur, même en l'absence de pouvoirs spécifiques.^{29 30}

Les préoccupations des conventionnels concernent le contrôle politique du respect de la répartition des compétences et, à cette fin, la proposition d'un renforcement du rôle des parlements nationaux est également réitérée au cours de cette session. Le contrôle juridictionnel devrait également être renforcé, soit en créant une chambre spécialisée au sein de la Cour de justice, soit en prévoyant un droit de recours spécifique devant celle-ci pour violation des principes de délimitation et de subsidiarité. Certains orateurs proposent, pour cette matière délicate, un arbitrage politique et juridique.³¹

4. Instruments et procédures

Les sessions des 23 et 24 mai 2002, dans le cadre plus général de l'«*efficacité et de la légitimité*», et celle 12 et 13 septembre de la même année sont consacrées à ces deux thèmes, du point de vue particulier de leur simplification.³²

Sur les instruments juridiques de l'action de l'Union, les deux débats ont fait émerger l'exigence diffuse d'une hiérarchie précise des sources et d'une dénomination plus claire de celles-ci.³³ L'idée dominante est celle d'une hiérarchie à trois niveaux: les normes constitutionnelles (les traités), les lois et les règlements. Pour de nombreux conventionnels, cette hiérarchie a pour rôle fondamental de distinguer les deuxièmes, produites par la fonction législative du Conseil et du Parlement européen, des troisièmes, expression de la fonction exécutive qui, pour certains, doit être confiée à la compétence exclusive de la Commission. Il faut toutefois signaler les réserves de certains conventionnels sur l'application à l'Union d'une séparation stricte des pouvoirs.³⁴ Sur le plan de la

²⁶ Conv. 47/02.

²⁷ Conv. 50/02.

²⁸ Articles 94 et 95 du traité.

²⁹ Article 308 du traité.

³⁰ *Note relative à la session plénière, Bruxelles, 23-24 mai 2002*, Conv. 60/02, p. 4.

³¹ *Ibidem*, p.5.

³² Les deux débats sont ici commentés conjointement.

³³ Ainsi, sur la base du principe «*appelons les choses connues par des noms connus*», il a été proposé d'appeler *lois* européennes les actuels règlements qui ont force de loi et *lois-cadres européennes* les actuelles directives, tandis que le terme *règlements* devrait indiquer uniquement ceux qui sont exécutoires. *Note relative à la session plénière, Bruxelles, 12-13 mai 2002*, Conv. 284/02, p. 3.

³⁴ *Ibidem*, p. 4.

structure des traités en matière d'instruments juridiques, nombre d'intervenants ont évoqué la réunification des piliers, ou du moins du premier et du troisième.³⁵

Concernant la suggestion d'établir une corrélation entre les catégories de compétences et les types d'instruments juridiques, certains conventionnels ont suggéré qu'il n'était pas possible de prévoir une telle corrélation. Des critiques se sont élevées concernant la tendance de la législation communautaire à être excessivement détaillée³⁶.

Sur le processus décisionnel, le débat a vu s'opposer deux positions différentes sur la question des procédures législatives: aux conventionnels qui souhaitent leur simplification et leur réduction,³⁷ d'autres répondent en affirmant qu'une simplification serait limitée par la «diversité» qui caractérise l'Union et que le vrai problème consiste à rendre les procédures plus transparentes et plus compréhensibles pour les citoyens. Une proposition présentée par la société civile, plus exactement par le groupe de contact «social», suggère que le traité gouverne la coordination ouverte, en y intégrant le dialogue social.³⁸

Concernant le processus décisionnel interne au Conseil de nombreux orateurs ont plaidé en faveur d'une extension du vote à la majorité qualifiée, ainsi que d'une suppression des droits de veto existants, ce qui pourrait se traduire par un recours à la majorité sur-qualifiée.

Le rôle des parlements nationaux et du Parlement européen dans la procédure législative de l'Union s'est avéré être un sujet sensible. Concernant les parlements nationaux, deux écoles de pensée ont émergé: l'une propose d'établir une nouvelle instance permettant aux parlements nationaux de participer directement au processus décisionnel de l'Union, l'autre privilégiant le perfectionnement du contrôle exercé par les parlements sur leur gouvernement au sein du Conseil. Quant au Parlement européen, l'extension, voire la généralisation, des codécisions a réuni un large consensus. L'exclusivité de l'initiative législative de la Commission a également attiré l'attention de certains conventionnels, qui ont souhaité son extension au Parlement européen et, pour certains, également aux parlements nationaux et au Conseil.³⁹

Enfin, le débat a donné lieu à des critiques de la procédure d'adoption des normes d'exécution et, notamment, de la «comitologie», qui ne garantit pas la transparence nécessaire: outre une réduction du nombre des comités, il a été demandé un contrôle du législateur sur l'adoption des règlements d'exécution. L'exigence de l'amélioration de la qualité de la législation recueille un large consensus. Cette amélioration peut être obtenue soit en faisant adopter par le Conseil et le Parlement européen des systèmes de développement de la qualité législative sur le modèle de celui adopté par la Commission, soit par une intensification de la consultation des milieux intéressés, auxquels il pourrait être demandé de recourir davantage à l'autoréglementation.⁴⁰

³⁵ *Note relative à la session plénière, Bruxelles, 23-24 mai 2002, Conv. 60/02, p. 6.*

³⁶ *Ibidem.*

³⁷ Le débat de septembre 2002 sur la simplification a mis en lumière les propositions visant à remplacer la procédure budgétaire par celle de codécision et à faire sanctionner par les traités la procédure de l'accord interinstitutionnel sur les perspectives financières. *Note relative à la session plénière, Bruxelles, 12-13 mai 2002, Conv. 284/02, p. 6.*

³⁸ *Note relative à la session plénière, Bruxelles 24-25 juin 2002, Conv. 167/02, p. 2.* La coordination ouverte est une méthode de travail conçue par le Conseil de Lisbonne de 2000 en vue de renforcer la coopération entre les États membres, en faisant converger les diverses politiques nationales sur certains objectifs communs.

³⁹ *Note relative à la session plénière, Bruxelles 23-24 mai 2002, Conv. 60/02, p. 6-7.*

⁴⁰ *Ibidem, p. 7-8.*

5. Espace de liberté, de sécurité et de justice: rôle de l'Union et des États membres

Ce thème, objet du débat de la session des 6 et 7 juin 2002, suscite de nombreuses attentes de la part de l'opinion publique sur les deux matières principales qu'il regroupe: la politique d'asile et d'immigration qui fait partie du premier pilier⁴¹ et la politique de justice et de sécurité intérieure, qui fait partie du troisième.

L'intérêt de l'opinion publique entraîne celui des conventionnels qui demandent plus d'Europe en matière de justice et de sécurité, parce que les États membres ont des difficultés à faire face individuellement à la criminalité transfrontalière (mais qu'entend-on exactement par cette expression?). Le débat sur le droit d'asile et l'immigration semble plus structuré; les intervenants souhaitent davantage d'harmonisation, ou même - disent les champions des politiques nationales - un régime commun pour l'asile qui distingue la politique d'asile, à laquelle doivent s'appliquer les accords internationaux en la matière, et celle d'immigration qui répond à d'autres exigences.

C'est dans ce contexte, et en fonction des différentes positions exposées ci-dessus, que s'articule le débat sur l'aspect institutionnel de ces politiques: faut-il maintenir leur division en deux piliers ou faut-il fusionner le troisième avec le premier? Ceux qui prônent le renforcement du rôle européen demandent normalement la fusion, mais d'autres objectent que les procédures décisionnelles communautaires ne peuvent s'appliquer telles quelles à l'ensemble des matières couvertes par le domaine de sécurité et de justice, ou soutiennent une approche pragmatique et progressive. Si le troisième pilier est maintenu, se pose la question des instruments juridiques, puisque la convention semble à beaucoup un instrument inadapté à cause des longs délais exigés par les procédures de ratification: pour nombre d'orateurs, les instruments juridiques communautaires à effets directs seraient préférables.

Une attention particulière est réservée au contrôle démocratique dans ces matières. À cette occasion, une dichotomie se dessine au sein de la Convention entre les partisans d'un rôle plus important du Parlement européen et ceux d'un rôle plus important des parlements nationaux: l'objet du contrôle est Europol et, pour certains, Eurojust. Différents modèles de contrôle sont envisagés: un comité spécial nommé par le Parlement (sur le modèle de l'OLAF), la vigilance de la Commission ou l'institution d'un haut représentant pour le troisième pilier.

Le renforcement du contrôle démocratique est la condition préalable au renforcement - tant du point de vue des pouvoirs légaux que de celui des ressources - d'Europol, qui devrait pouvoir demander aux polices nationales l'ouverture d'enquêtes et y être associé. Par ailleurs, Eurojust pourrait préfigurer un procureur européen.

Les frontières extérieures de l'Union ont souvent été évoquées. La quasi-totalité des intervenants souhaitent un contrôle renforcé exercé en commun. Selon de nombreux intervenants, cela passerait par la mise en place d'un corps commun de gardes-frontières, d'autres privilégiant une coopération plus étroite entre les États membres. Diverses propositions intermédiaires sont avancées, telles qu'une cellule d'appui ou, au nom de la solidarité financière, un partage du fardeau en faveur des États membres les plus exposés aux flux migratoires.⁴²

6. Le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne

Outre le sujet ci-dessus, la session des 6 et 7 juin 2002 aborde également celui-ci sur la base de cinq questions posées par le Présidium.⁴³ La matière est assez délicate puisqu'elle touche aux normes constitutionnelles

⁴¹ Les décisions sont prises par le Conseil, ce qui requiert l'unanimité, dont beaucoup d'orateurs proposent l'abandon.

⁴² *Note relative à la session plénière, Bruxelles 6-7 juin 2002, Conv. 97/02, p. 1-7.*

⁴³ *Le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne, Conv. 68/02.*

des États membres relatives aux relations entre les parlements nationaux et leurs gouvernements respectifs. S'il appartient à chaque parlement d'établir ses propres règles de contrôle politique du gouvernement, les conventionnels ont néanmoins voulu discuter des mécanismes nationaux qui fonctionnent le mieux et, dans ce contexte, leur attention s'est portée sur la pratique en vigueur dans les pays scandinaves: l'octroi d'un mandat de négociation aux gouvernements, ce qui constitue un contrôle politique ex ante. Certains intervenants ont suggéré que les travaux législatifs du Conseil soient rendus publics ou d'intégrer aux délégations des États membres un représentant des parlements nationaux respectifs. Un autre moyen de renforcer le rôle des parlements nationaux pourrait consister à rendre obligatoire leur consultation dans les domaines où le Parlement européen joue un rôle mineur, comme le deuxième et le troisième piliers.

Sur un plan pratique, on obtiendrait également un renforcement du contrôle des gouvernements nationaux respectifs si la Commission transmettait ses propositions législatives directement aux parlements nationaux au moment même où elle les envoie au Parlement et au Conseil. Un autre instrument utile pourrait être le renforcement de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements nationaux.⁴⁴

Par contre, l'hypothèse d'une «deuxième chambre» du Parlement européen où les parlements nationaux seraient représentés, ou d'une institution séparée, a généralement été repoussée, surtout par souci de ne pas affaiblir le Parlement européen qui est élu au suffrage universel. Certains conventionnels ont en revanche soutenu l'idée d'un Congrès composé de représentants des parlements nationaux chargés de procéder à l'élection du président de la Commission.⁴⁵

7. L'action extérieure de l'Union

La session des 11 et 12 juillet 2002 est consacrée à ce thème. Le débat s'appuie sur un document du Présidium⁴⁶ qui, après une présentation détaillée de la situation, propose aux conventionnels des questions et des domaines de réflexion.

Bien que l'action extérieure soit exercée dans divers domaines, notamment le domaine strictement économique de la politique commerciale, l'attention des conventionnels se concentre sur le deuxième pilier, la politique étrangère commune et la défense, en fonction de laquelle les autres domaines de l'action extérieure seront seulement évoqués. Le débat porte en effet surtout sur certains aspects: la nature de cette politique, les aspects institutionnels et, en ce qui concerne la défense, les rapports entre celle-ci et l'OTAN.

Tous les membres de la Convention ayant souligné qu'il importe que l'UE ait une politique étrangère dynamique lui permettant de réagir rapidement aux événements internationaux, ils expriment ensuite des avis plus précis sur les moyens de parvenir à ce résultat. L'objectif devrait rester celui de parvenir à une politique commune, et pas nécessairement à une politique unique. Se pose également la question de la nature de la politique étrangère. À ce propos, certains conventionnels observent que la nature intergouvernementale de la PESC n'avait pas permis d'obtenir des résultats satisfaisants et souhaitent, en conséquence, un renforcement du rôle de la Commission, qui devrait se poser en gardienne de l'intérêt commun. Au contraire, pour d'autres qui se basent sur le lien étroit entre politique étrangère et souveraineté nationale, les résultats insuffisants de la politique étrangère sont la conséquence de cette connexion et non de l'insuffisance des instruments qui doivent être adaptés à cette réalité.

⁴⁴ Connue sous le sigle COSAC. Cf. <http://www.cosac.org>

⁴⁵ *Note relative à la session plénière, Bruxelles 6-7 juin 2002, Conv. 97/02, p. 7-10.*

⁴⁶ Conv. 161/02.

Ces considérations sont des remarques préalables aux discussions concernant les aspects institutionnels, sur lesquels deux conceptions fondamentales s'affrontent. Certains préconisent la suppression de la structure en piliers et recommandent que les deux fonctions de haut représentant pour la PESC et de commissaire aux relations extérieures soient attribuées à une seule personne, qui serait un membre ou vice-président de la Commission. D'autres préféreraient une amélioration de la coordination entre ces deux fonctions.

À cette approche structurelle s'en ajoute une approche procédurale qui se concentre sur les mécanismes décisionnels: d'une part, il y a ceux qui prônent l'extension du vote à la majorité qualifiée aux décisions de politique étrangère, de l'autre ceux qui soutiennent le maintien du principe de l'unanimité et marquent leur préférence pour une amélioration des mécanismes conçus pour renforcer la convergence entre les États membres. Ce second courant de pensée se base sur des moyens d'appliquer une politique étrangère de l'Union plus dynamique et plus réactive: pour plusieurs intervenants, le maintien de la règle générale de l'unanimité n'empêche pas l'application plus large du vote à la majorité qualifiée dans des cas particuliers, notamment lorsqu'on agit dans le cadre de stratégies communes ou, éventuellement, lorsqu'il s'agit de statuer sur des propositions présentées conjointement par le HR et la Commission. Parmi les autres suggestions faites pour sortir la PESC de son inertie figurent l'idée de la «coopération renforcée» ainsi qu'un recours plus large à «l'abstention constructive». Le problème non négligeable du déficit démocratique du deuxième pilier a également été évoqué dans ce débat institutionnel sur la politique étrangère. Là encore, deux écoles de pensée s'opposent: l'une plaide pour un renforcement du rôle du Parlement européen, éventuellement moyennant le recours à la codécision, l'autre soulignant qu'en cette matière la légitimité démocratique émane des parlements nationaux.

La question institutionnelle du financement de la PESC a également été abordée. Évoquée en d'autres occasions, l'option d'une inscription de ce poste au budget général n'apparaît pas dans synthèse du débat, seule son augmentation est mentionnée.

La question de fond en matière de sécurité et de défense concerne les rapports avec l'OTAN. Certains membres considèrent que la défense est un domaine qui incombe avant tout à l'OTAN et ils ont été plusieurs à souligner qu'il importe que la mise au point de la PESD se fasse en étroite consultation avec l'OTAN. D'autres voient dans ce domaine un terrain idéal pour une coopération renforcée et il a été suggéré que la politique de sécurité et de défense devrait évoluer par paliers pour que les capacités puissent être développées progressivement. Dans cette perspective, des intervenants ont souligné la nécessité d'aborder la question de l'interopérabilité entre les forces armées nationales et appelé à une meilleure coordination des politiques de recherche et développement. Plusieurs personnes se sont déclarées favorables à la création d'une agence européenne des armements et certains ont estimé qu'il fallait revoir et modifier l'article 296 du traité, qui réserve aux États membres certains domaines relatifs à la sécurité.⁴⁷

8. Les politiques de l'Union

Ce thème est traité principalement lors de la session des 24 et 25 juin 2002 consacrée à la société civile et au cours de laquelle ont été auditionnés les groupes de contact formant la base du Forum.

Tous les groupes se sont déclarés favorables à l'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans le traité, mais selon certains celle-ci doit être révisée au point de vue technique et pour l'adapter à l'acquis communautaire.⁴⁸ D'autres groupes réclament son extension: ainsi le groupe «Environnement» souhaite la

⁴⁷ Note relative à la session plénière, Bruxelles, 11-12 juillet 2002, Conv. 200/02, p. 2-5.

⁴⁸ Groupe de contact «Droits de l'homme». Note relative à la session plénière, Bruxelles 24-25 juin 2002, Conv. 167/02, p. 11.

reconnaissance du droit à la propriété, notamment foncière.⁴⁹ Un autre point commun est la demande de l'extension de la procédure de codécision, avec une implication plus forte des parties intéressées et un recours plus important au vote à la majorité qualifiée au Conseil.

Concernant les différentes politiques, le groupe de contact «**Secteur social**» souhaite que le dialogue avec la société civile soit formalisé dans le traité et que toutes les politiques de l'Union soient mises au service du développement social. Il demande aussi de la rigueur en matière d'égalité entre hommes et femmes, un engagement spécifique à lutter contre la pauvreté, ainsi que la reconnaissance formelle des services d'intérêt général.⁵⁰

Le groupe de contact «Environnement» estime que la **politique agricole commune** est trop complexe et doit être réformée. Il demande à ce qu'elle soit transformée en une «politique agricole et rurale commune», fondée sur le principe du développement durable et incluant le droit d'accès à une alimentation saine et à une eau propre⁵¹. Ce même groupe estime que le traité actuel est une base solide pour la **politique de l'environnement** et ne doit pas être modifié, mais qu'il conviendrait de modifier certains points de procédures.⁵²

Le renforcement de la politique de **développement** est demandé par le groupe de contact consacré à ce secteur, qui indique parmi les moyens d'atteindre cet objectif la création d'un lien étroit entre cette politique et les politiques internes de l'Union, l'intégration de l'élimination de la pauvreté aux objectifs de la politique étrangère et une définition plus claire des compétences des États membres.⁵³

En matière de **culture** et d'**éducation**, le groupe de contact concerné demande l'intégration du principe de la diversité culturelle dans le traité et la reconnaissance des politiques nationales, comme les services d'intérêt général. Dans cette perspective, les dispositions sur les aides d'État⁵⁴ et sur la politique commerciale commune⁵⁵ devraient tenir compte de la spécificité des activités culturelles et de l'éducation. En matière de procédure, le groupe de contact demande que le vote du Conseil à la majorité qualifiée soit appliqué en matière de culture.⁵⁶

⁴⁹ *Ibidem*, p. 5.

⁵⁰ *Ibidem*, p.3-4.

⁵¹ *Ibidem*, p.5.

⁵² *Ibidem*, p.5.

⁵³ *Ibidem*, p.12.

⁵⁴ Article 87 du traité en vigueur.

⁵⁵ Article 133 du traité en vigueur.

⁵⁶ *Note relative à la session plénière, Bruxelles, 24-25 juin 2002*, Conv. 167/02, p. 13-14.

CHAPITRE IV

UNION EUROPÉENNE, ÉTATS ET CITOYENS

1. Les éléments caractéristiques de l'Union européenne

Le Présidium présente le projet des seize premiers articles de la Constitution¹ lors de la session des 6 et 7 février 2003 et, après la présentation des amendements par les députés, la discussion a lieu au cours de la session des 27 et 28 février 2003.²

Les quatre premiers articles concernent la nature de l'Union, ses valeurs et ses objectifs. La question la plus spécifiquement politique à propos **de la nature**, concerne le «*mode fédéral*», auquel l'article 1 du texte du Présidium fait référence tout en évitant de déclarer que l'Union est «*fédérale*». Pour une partie des conventionnels, il correspond à la réalité actuelle, d'autres, les plus nombreux, considèrent qu'elle va au-delà de la réalité actuelle ou qu'elle pourrait être interprétée diversement selon les pays. Certains Conventionnels proposent des alternatives de définition, comme celle de «*fédération d'États nations*», et suggèrent de remplacer la notion de «*mode fédéral*» par «*supranational*» ou, comme ce sera le cas dans le projet définitif, «*communautaire*». De très nombreux Conventionnels indiquent leur attachement au nom actuel d'«*Union européenne*» qui figurera dans le projet définitif; d'autres plaident pour que la notion d'«*identité nationale*» soit développée par l'adjonction de termes complémentaires (structures, nature et fondement des régimes des États membres) mais cette proposition n'aura pas de suite et le projet définitif placera cette notion à l'article 5 sur les relations entre les États et l'Union.³

La question de la nature de l'Union est naturellement liée à celle de sa **personnalité juridique**, dont la reconnaissance, prévue à l'article 4 du projet du Présidium et ensuite définitivement sanctionnée dans le projet définitif à l'article 6, ne suscite pas de débat,⁴ contrairement à la présentation du rapport final du groupe de travail sur la question,⁵ qui recueille un consensus général. Ce rapport constitue un examen extensif et minutieux des effets de la personnalité juridique de l'Union. Le principal de ces effets est de faire de l'Union un sujet international qui a, par conséquent, la capacité de stipuler des traités internationaux; un autre effet est la possibilité de fonder en un traité unique les divers traités qui régissent actuellement l'Europe.

On se reportera, pour de plus amples développements, au débat des 3 et 4 octobre 2002 sur le rapport du groupe de travail. Au cours de ce débat, de nombreux conventionnels soulignent que la personnalité juridique unique de l'Union rendrait sa division en trois piliers anachronique et que cela ouvrirait la voie à la simplification des textes normatifs, tout en conservant certaines procédures spécifiques comme celles de la PESC.⁶

La question des valeurs, objet de l'article 2 du projet du Présidium, a une importance non seulement déclaratoire mais, comme le souligne le président, elle sert à définir correctement la violation des principes et des valeurs de l'Union qui pourra conduire à la procédure de suspension des droits à l'appartenance d'un État à l'Union. Au plan des contenus, de nombreux conventionnels recommandent l'introduction d'une référence à l'aspect

¹ Conv. 528/03.

² Note relative à la session plénière, Bruxelles, 27-28 février 2003, Conv. 601/03.

³ *Ibidem*, p. 1-2.

⁴ *Ibidem*, p. 8.

⁵ Conv. 305/02.

⁶ Note relative à la session plénière, Bruxelles, 3-4 octobre 2002, Conv. 331/02. p. 2-5.

religieux, que le Présidium verrait mieux, éventuellement, comme le signale le président, dans le préambule, dont le projet n'a pas encore été présenté.⁷

La référence religieuse est un problème qui va soulever de nombreuses polémiques et susciter l'intervention d'importantes autorités religieuses. Les discussions de la session des 27 et 28 février 2003 portent sur son emplacement et son contenu. À propos de ce dernier, s'affrontent les diverses conceptions du rapport entre l'État et l'Église qui ont tourmenté l'histoire européenne pendant des siècles et qui ont trouvé des réponses diverses dans les différents États membres.⁸ Conformément aux solutions nationales respectives, ce sont surtout des conventionnels italiens, polonais et allemands qui soutiennent la mention de l'héritage religieux, ceux qui y sont les plus opposés étant les conventionnels français.⁹ À la base, le problème concerne la demande insistante, surtout de la part des catholiques, de la mention des origines chrétiennes de l'Europe.

La question est à nouveau débattue au cours de la session du 11 au 13 juin 2003 dans le cadre de la discussion sur le texte révisé de la première partie du projet de traité, qui comprend également le préambule,¹⁰ et que le Présidium présente à l'assemblée. Dans le préambule, il est fait référence aux «*héritages religieux, culturels et humanistes de l'Europe*». Au cours du débat, principalement consacré à d'autres questions, les divisions qui étaient apparues en février se manifestent à nouveau: certains conventionnels estiment qu'une référence explicite à la chrétienté ou aux valeurs chrétiennes devrait figurer dans le préambule. D'autres y sont opposés.¹¹ À ce sujet, il est opportun de citer les explications fournies par Valéry Giscard d'Estaing et Giuliano Amato:

«Valéry Giscard d'Estaing a indiqué que les valeurs citées à l'article 2 (respect de la dignité humaine, liberté, démocratie, État de droit, respect des droits de l'homme) "peuvent constituer une base pour une procédure de sanction contre un État membre, pouvant même mener à la suspension de son droit d'appartenance à l'Union, en cas de violation grave. Ils doivent donc avoir une portée juridique bien définie." De son côté, Giuliano Amato a expliqué que les valeurs religieuses n'étant pas partagées par l'ensemble des Européens ou n'étant pas exprimées de la même manière partout, ne peuvent pas figurer parmi celles considérées obligatoires sous peine de sanctions.»¹²

Une discussion approfondie est également consacrée aux objectifs de l'Union qui donnent lieu, comme on pouvait le prévoir, aux propositions les plus diverses; la plupart sont complémentaires ou renforcent certains aspects de l'article 3 du projet du Présidium sur les objectifs. Cet article est en effet considéré par une vaste majorité de conventionnels comme politiquement équilibré. Les diverses propositions révèlent les tendances politiques des conventionnels, certains plaçant pour un renforcement des aspects sociaux, d'autres insistant sur les aspects du marché, de l'économie et d'autres encore sur l'objectif de la lutte contre l'inflation. Dans le domaine économique, l'objectif du «*plein emploi*», que certains préféreraient décrire par les termes «*un niveau élevé d'emploi*», suscite un vif débat. Sur le plan des relations internationales, certains demandent que les Nations unies et leur Charte soient mentionnées.¹³

Le texte révisé présenté en juin 2003 intègre une bonne partie des propositions, mais pas celle qui s'écartait le plus du texte du Présidium; celle-ci ne concernait pas le contenu des objectifs, mais les moyens pour les atteindre. En effet, le Présidium les identifie parmi ceux appropriés en fonction des compétences de l'Union,

⁷ Note relative à la session plénière, Bruxelles, 27-28 février 2003, Conv. 601/03, p. 4.

⁸ *Ibidem*, p. 4-5.

⁹ Agence Europe, Bulletin quotidien 8411 du 1^{er} mars 2003, article 2.

¹⁰ Conv. 797/03.

¹¹ Note relative à la session plénière, Bruxelles 11-13 juin 2003, Conv. 814/03, p. 3.

¹² Agence Europe, Bulletin quotidien 8400 du 14 février 2003, article 1.

¹³ Note relative à la session plénière, Bruxelles, 27-28 février 2003, Conv. 601/03, p. 6-7.

alors que certains conventionnels voulaient que l'Union s'engage à se doter des moyens nécessaires à la poursuite de ses objectifs et à la réalisation de ses politiques.¹⁴

À titre complémentaire, citons l'article IV du projet final qui définit les symboles de l'Union. Cet article confirme le drapeau actuel (douze étoiles en cercle sur fond bleu) et l'hymne actuel (*L'Hymne à la joie* de Beethoven), établit une devise (*L'unité dans la diversité*), généralise comme fête de l'Union la célébration du 9 mai aujourd'hui limitée aux offices communautaires et, indiquant l'euro comme monnaie européenne, la considère de fait comme un symbole de l'Union. Cet article avait été demandé avec insistance par divers conventionnels.¹⁵

2. Droits fondamentaux et citoyenneté de l'Union

L'un des points ayant recueilli le consensus le plus large enregistré au cours des sessions d'écoute, que ce soit entre les membres ou entre les représentants de la société civile, a été l'insertion de la Charte des droits fondamentaux dans le traité.¹⁶ Dans son rapport final,¹⁷ le groupe de travail chargé de l'étude de cette insertion a abouti à la conclusion que celle-ci était souhaitable, parce qu'elle donnerait à la Charte une valeur juridique contraignante au niveau constitutionnel. Par contre, en ce qui concerne les modalités, le groupe de travail laisse ouvertes les trois options techniques possibles: l'incorporation de la Charte dans le texte, option qui sera finalement adoptée¹⁸, la référence dans le texte à la Charte qui, dans ce cas, resterait un document séparé avec la même valeur juridique que la Constitution et, enfin, l'option soutenue par un seul membre du groupe, un rappel indirect.

La valeur juridique contraignante qui découlerait de son insertion dans la Constitution (ou de son rappel) permettrait au citoyen de faire valoir, par voie de justice, les droits fondamentaux reconnus par la Charte devant les tribunaux des États membres et, dans certains cas, devant la Cour de justice.

Le groupe de travail s'est également penché sur l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme, en donnant un avis favorable et en laissant au Conseil des ministres les décisions relatives aux modalités et au calendrier de cette démarche qui garantira aux citoyens de l'Union les mêmes droits que ceux dont il jouit déjà dans son État de résidence, mais seulement à l'égard du droit de l'Union. L'adhésion à la Convention n'implique pas l'adhésion de l'Union au Conseil de l'Europe.

Le projet préliminaire du Présidium, en adoptant la première des options, apporte au texte de la Charte certaines modifications formelles ainsi que l'importante innovation du droit d'accès aux documents de l'Union, qui est étendu au-delà du champ d'application approuvé par le traité d'Amsterdam.¹⁹

Lors de la discussion des 27 et 28 février sur le projet du Présidium, l'option d'intégration de la Charte dans le projet de traité recueille un large consensus, bien que des voix s'élèvent en faveur des deux autres options; mais il n'y a pas d'opposition à cette insertion. Notons que l'insertion de la Charte rend superflu l'article 6 du

¹⁴ *Ibidem*, p. 8.

¹⁵ *Note relative à la session plénière, Bruxelles, 4 juillet 2003*, Conv. 849/03, p. 2.

¹⁶ La Charte des droits fondamentaux a été adoptée par le Conseil européen de Nice des 10 et 11 décembre 2000, puis par le Parlement européen le 14 décembre de la même année. Elle reconnaît aux citoyens les droits qui découlent des valeurs classiques qui se sont historiquement affirmées dans la culture politique européenne (dignité, liberté, égalité, solidarité, citoyenneté et justice), en y intégrant les valeurs spécifiques reconnues par les traités européens et par la Charte communautaire des droits sociaux, ainsi que celles nécessaires à l'affirmation des valeurs fondamentales face au développement technologique.

¹⁷ Conv. 354/02.

¹⁸ La Charte des droits fondamentaux constitue, avec quelques modifications à caractère formel, la deuxième partie du projet de traité.

¹⁹ Conv. 726/03.

texte du Présidium qui interdit la discrimination sur la base de la nationalité, et une grande partie de l'article 7 qui établit la citoyenneté de l'Union et en fixe certains droits.²⁰

Dans le préambule de la partie II, qui contient la Charte, le texte révisé du projet préliminaire du Présidium établit comme source d'interprétation de celle-ci les explications établies par le Présidium de la Convention. Ce point spécifique soulève des réserves importantes, auxquelles le président du groupe de travail, Vitorino, répond qu'il s'agit d'«*d'un compromis dont au moins cinq États membres avaient besoin pour rendre possible la ratification de l'intégration de la Charte dans la Constitution.*»²¹

3. La vie démocratique de l'Union

Étroitement liée aux droits fondamentaux du citoyen, la vie démocratique de l'Union est nécessaire pour en accroître la légitimité démocratique, raison pour laquelle elle constitue un élément essentiel de la déclaration de Laeken. C'est dans cette perspective que s'inscrivent les articles qui lui sont consacrés dans le projet préliminaire du Présidium et qui visent à mettre les citoyens en mesure de suivre le processus décisionnel de l'Union et de contribuer à son élaboration. Le projet sanctionne l'égalité des citoyens,²² réglemente la démocratie participative²³, la fonction du Médiateur,²⁴ le rôle des partis politiques,²⁵ la transparence des travaux des institutions,²⁶ la protection des données personnelles²⁷ et le statut des Églises et des organisations non confessionnelles.²⁸

Les nouveautés par rapport aux textes en vigueur sont les articles sur l'égalité et sur la démocratie participative, mais sur le plan des contenus les dispositions innovantes sont celles concernant la démocratie participative, la transparence et les données personnelles, tandis que la disposition sur les Églises sera au centre d'un débat lié à celui de la mention des valeurs chrétiennes dans le préambule.

La **démocratie participative** est définie comme le droit de tout citoyen à participer à la vie démocratique de l'Union, ce qui implique que «*Les institutions de l'Union donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions sur tous les domaines d'action de l'Union.*» via des canaux appropriés qui ne sont pas spécifiés autrement que par la mention d'un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile.

En matière de **transparence**, outre l'établissement des principes généraux du droit d'accès aux documents de l'Union, il est décidé que le Conseil siège en public lorsqu'il délibère sur une proposition législative. En ce qui concerne la protection, l'article fixe comme base juridique les lois de l'Union en la matière.

Au cours du débat, de nombreux orateurs demandent que les contenus de la démocratie participative soient spécifiés en invoquant les intégrations que leur suggèrent leurs sensibilités politiques, mais il est surtout demandé un article sur la démocratie représentative qui, outre les institutions déjà actives, prévoit les référendums européens.

²⁰ Note relative à la session plénière, Bruxelles, 27-28 février 2003, Conv. 601/03. p. 8.

²¹ Note relative à la session plénière, Bruxelles, 11-13 juin 2003, Conv. 814/03. p. 3.

²² Article 33 du projet préliminaire du Présidium, Conv. 650/03.

²³ Article 34 du projet préliminaire du Présidium, Conv. 650/03.

²⁴ Article 35 du projet préliminaire du Présidium, Conv. 650/03.

²⁵ Article 35bis du projet préliminaire du Présidium, Conv. 650/03. En substance, il s'agit de l'article 191 du TCE.

²⁶ Article 36 du projet préliminaire du Présidium, Conv. 650/03.

²⁷ Article 36bis du projet préliminaire du Présidium, Conv. 650/03.

²⁸ Article 37 du projet préliminaire du Présidium, Conv. 650/03.

Sur le thème de la transparence, de nombreux conventionnels demandent l'extension de la législation à tous les organismes communautaires et l'indication précise des sessions du Conseil qui ne sont pas soumises à l'obligation de publicité.

Le **statut des Églises**, objet de l'article 37, suscite de vives discussions. L'article reprend la déclaration n° 11 du traité d'Amsterdam, renvoie à la législation nationale en ce qui concerne les Églises, les associations et communautés religieuses, assimilant à celles-ci les organisations philosophiques non confessionnelles et prévoyant un dialogue entre l'Union et l'ensemble des entités prévues à l'article 37. Cette norme recueille un large consensus, mais des critiques s'élèvent concernant l'assimilation aux Églises des «*organisations philosophiques non confessionnelles*», une expression où le terme «*philosophiques*» est considéré comme peu clair par certains conventionnels. En outre, il est demandé d'exclure du dialogue les organisations, confessionnelles ou non, «*qui menaceraient l'intégrité de la personne humaine ou ne respecteraient pas les valeurs consacrées par la présente Constitution.*»²⁹

Le texte révisé du projet de Constitution présente, en matière de vie démocratique, certains changements qui font suite au débat d'avril. Le principe de la démocratie représentative, sur lequel est fondé le fonctionnement de l'Union, est sanctionné, tandis que la démocratie participative assume implicitement un rôle d'instrument complémentaire. En vertu de ce principe, le droit de participer à la vie démocratique de l'Union est reconnu au citoyen, moyennant l'intégration, dans la disposition sur la démocratie représentative, de celle sur les partis politiques.³⁰ En outre, un article reconnaissant le rôle des partenaires sociaux au niveau de l'Union est introduit, afin de faciliter le dialogue avec celle-ci dans le respect des divers systèmes nationaux.³¹

Lors du débat ultérieur sur ce nouveau texte, il est demandé l'introduction, dans l'article sur la démocratie participative, d'un instrument d'initiative des citoyens,³² que l'on retrouve dans le projet final de la Convention: un million de citoyens européens, appartenant à un nombre significatif d'États membres, peut inviter la Commission à présenter des propositions sur une matière déterminée.³³

4. L'appartenance à l'Union

Les traités en vigueur prévoient déjà les dispositions relatives à la procédure d'adhésion d'un nouvel État et celles sur la suspension temporaire des droits d'appartenance. Le projet préliminaire du Présidium³⁴ ne les modifie pas substantiellement, mais introduit une disposition sur les critères d'admission: «*L'Union est ouverte à tous les États européens dont les peuples partagent les valeurs visées à l'article 2, et qui les respectent et s'engagent à les promouvoir en commun. L'adhésion à l'Union implique l'acceptation de sa Constitution.*»³⁵. L'article sur le retrait volontaire de l'Union est encore plus innovant: il prévoit la négociation et la conclusion d'un accord de retrait entre l'État qui se retire et l'Union, en tenant compte des relations futures entre les deux parties.³⁶

Le débat à la Convention³⁷ se concentre surtout sur cette dernière disposition. Certains orateurs en demandent la suppression puisque, si la convention de Vienne sur les traités est applicable au retrait d'un État, cette

²⁹ Note relative à la session plénière, Bruxelles, 24-25 avril 2003, Conv. 696/03. p. 5-7.

³⁰ Article I-45 du projet révisé, Conv. 724/03.

³¹ Article I-47 du projet révisé, Conv. 724/03.

³² Note relative à la session plénière, Bruxelles, 5 juin 2003, Conv. 798/03. p. 3.

³³ Article 46, paragraphe 4, du projet final.

³⁴ Titre X: l'appartenance à l'Union, Conv. 648/03.

³⁵ *Ibidem*, article 43.

³⁶ *Ibidem*, article 46.

³⁷ Note relative à la session plénière, Bruxelles, 24-25 avril 2003, Conv. 696/03. p. 9-11.

disposition est superflue et, si ladite convention n'est pas applicable, la disposition prévue dénaturerait la nature de l'Union. Cette observation, de l'avis de l'auteur du présent document, met en lumière le cœur d'un problème fondamental: la Constitution de l'Union est-elle un traité ou une véritable Constitution?

Quelques orateurs, tout en étant d'accord sur le principe, plaident pour des normes de retrait plus rigoureuses, tant au point de vue des conditions que des procédures, et en arrivent à proposer que le retrait ne soit pas un acte unilatéral de l'État considéré mais subordonné à une décision de l'Union. Une partie des intervenants s'est prononcée en faveur de la limitation du droit de retrait à des cas exceptionnels, notamment à l'occasion d'une modification de la Constitution ou en cas de défaut de ratification d'une modification constitutionnelle. L'idée a aussi été évoquée par certains de créer le statut d'État associé pour l'État qui quitterait l'Union.

Afin de tenir compte de certaines observations des conventionnels, le projet final reformule les critères d'admissibilité en imposant aux États, et non plus aux peuples, le respect des valeurs de l'Union,³⁸ ceci étant l'unique variation substantielle au projet du Présidium en matière d'appartenance à l'Union.

5. Les relations entre l'Union et les États membres

La question des compétences est fondamentale pour les rapports entre l'Union et les États membres; leur répartition entre les deux niveaux de gouvernement donne la mesure du degré d'intégration de l'Union en tant qu'organisation. C'est la principale question sur laquelle s'affrontent les divers courants d'opinion sur l'avenir de l'Europe et c'est également le domaine à propos duquel peuvent naître les conflits politiquement les plus importants entre l'Union et les États.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la reconnaissance de l'identité nationale, déjà reconnue par le traité sur l'Union européenne qui n'en donne aucune définition.³⁹ La nouveauté introduite par la Convention est justement de définir l'identité nationale en lui donnant, toutefois, un contenu qui semble davantage faire référence à la souveraineté des États qu'à la communauté d'où elle tire avant tout son origine.⁴⁰

Le projet préliminaire du Présidium la plaçait⁴¹ parmi les dispositions sur l'application des principes fondamentaux d'exercice des compétences. L'identité nationale y était liée aux fonctions essentielles de l'État, *«notamment sa structure politique et constitutionnelle, y compris l'organisation des pouvoirs publics au niveau national, régional et local»*. Cette formulation suscite la perplexité de la Convention,⁴² mais dans le projet final elle deviendra un élément fondamental de l'article sur les relations entre l'Union et les États membres⁴³ qui spécifie leurs fonctions essentielles: la *«sauvegarde de l'intégrité territoriale. [le] maintien de l'ordre public, [la] protection de la sécurité intérieure.»*

Au respect de l'identité nationale est lié le principe de la primauté du droit communautaire, que le projet préliminaire du Présidium et le projet final traitent dans le cadre des compétences. En vertu de ce principe, rédigé de manière formellement différente dans les deux textes, la Constitution et le droit communautaire prévalent sur le droit des États membres. La question est traitée marginalement lors des sessions des 27 et 28 février et du 5 mars 2003. Les positions critiques sont minoritaires, tant celle qui rejette l'inclusion de cette primauté dans la Constitution, pour éviter de formaliser et de fixer sans nuances un principe développé par la

³⁸ Article 57, premier paragraphe.

³⁹ Article 6, paragraphe 3, du TUE.

⁴⁰ Le groupe de travail sur les compétences complémentaires avait recommandé une définition de l'identité nationale. *Rapport final du groupe V*, Conv. 375/02, p. 12.

⁴¹ Point 6 de l'article 9.

⁴² *Note relative à la session plénière, Bruxelles, 5 mars 2003*, Conv. 624/03. p. 3.

⁴³ Article 5.

Cour de justice⁴⁴, que celles qui demandent que sa formulation soit moins nette ou rédigée à la forme négative, c'est-à-dire en stipulant que le droit national ne peut déroger au droit de l'Union.⁴⁵

6. Le rôle des parlements nationaux

Les relations entre l'Union et les États membres incluent le thème particulièrement délicat du rôle des parlements nationaux, qui est actuellement régi par un protocole du traité instituant la Communauté européenne. Ce protocole garantit leur droit à l'information et reconnaît la «*Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne*» (COSAC),⁴⁶ en lui attribuant certaines facultés d'intervention.

Le caractère délicat de la question réside dans l'équilibre entre le rôle institutionnel du Parlement européen et celui des parlements nationaux. Avant le début de la Convention déjà, le premier prend position contre l'hypothèse d'une deuxième chambre du Parlement européen composée de représentants des parlements nationaux, parce qu'elle

«17... ne représenterait pas une solution aux difficultés rencontrées par certains parlements dans le contrôle notamment de la politique européenne de leur gouvernement et que cela ne servirait qu'à diluer le processus législatif communautaire au détriment de la démocratie et de la transparence;

18. observe, en outre, que la double légitimité - Union des États et des peuples - s'exerce déjà au niveau européen dans le domaine législatif par la participation du Conseil et du Parlement européen, qu'il n'est pas souhaitable d'alourdir ni de compliquer le processus décisionnel et qu'il est nécessaire d'éviter une superposition confuse dans les rôles respectifs des institutions européennes et nationales;»⁴⁷

Ce refus d'une nouvelle chambre est sous-tendu par la conscience que le rôle des parlements nationaux aux fins de la construction européenne doit se jouer sur un plan de parité avec le Parlement européen, tout en restant limité au cadre des systèmes gouvernementaux respectifs, surtout en ce qui concerne le contrôle de la politique européenne des gouvernements et en particulier des positions adoptées par ceux-ci en Conseil des ministres.⁴⁸ Dans sa résolution, le Parlement européen propose deux moyens pour renforcer le rôle de ses homologues nationaux: le renforcement des pouvoirs des parlements nationaux à l'égard de leurs gouvernements respectifs et le renforcement de la coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux.

Relativement au premier moyen, qui relève généralement des choix constitutionnels de chaque État, l'amélioration de l'information déjà prévue par le protocole sur les parlements nationaux annexé au traité d'Amsterdam représente une contribution européenne importante. En ce qui concerne la coopération interparlementaire entre les divers instruments, la proposition d'un accord interparlementaire entre le Parlement européen et les parlements nationaux pour organiser la collaboration moyennant des programmes de rencontres multilatérales et bilatérales et l'échange d'informations et de documents revêt une importance particulière.⁴⁹

⁴⁴ Note relative à la session plénière, Bruxelles, 27-28 février 2003, Conv. 601/03. p. 11.

⁴⁵ Note relative à la session plénière, Bruxelles, 5 mars 2003, Conv. 624/03. p. 3.

⁴⁶ Instituée à Paris en 1989. Dispose d'un site web:<http://www.cosac.org/>, auquel on se référera pour toute information complémentaire.

⁴⁷ Résolution du Parlement européen du 7/2/2002 sur les *Relations PE/parlements nationaux dans la construction européenne*, points 17 et 18.

⁴⁸ *Ibidem*, point 1.

⁴⁹ *Ibidem*, points 9-16.

Cette résolution, adoptée à une écrasante majorité, a le mérite de clarifier considérablement un débat délicat et de formuler des propositions constructives pour régler des relations qui, à certains moments du passé, se sont révélées difficiles.

Le dessein du Parlement européen est largement entériné par la Convention. Le rôle des parlements nationaux est renforcé par le projet final, surtout en ce qui concerne le contrôle de la subsidiarité.⁵⁰ Hors ce problème spécifique, le sujet est approfondi par un groupe de travail ad hoc qui recommande certaines modifications au protocole en vigueur, dont les principales sont les suivantes:

- *l'envoi aux parlements nationaux des propositions législatives et des autres documents politiquement importants de la Commission, ainsi que le rapport annuel de la Cour des comptes simultanément à leur transmission au Conseil et au Parlement européen;*
- *l'interdiction, pour les groupes de travail du Conseil et du Coreper d'adopter des accords préliminaires avant que soit écoulé le délai actuellement prévu pour l'adoption de décisions⁵¹ et une réglementation plus précise des réserves d'examen parlementaire dans le règlement interne du Conseil;*
- *rendre publiques les réunions du Conseil en fonction législative;*
- *clarifier le rôle de la COSAC, qui devrait devenir non seulement une plate-forme de contact entre les commissions des affaires européennes des parlements nationaux, mais aussi entre leurs commissions sectorielles;⁵²*
- *impliquer les parlements nationaux et le Parlement européen dans un forum sur les orientations politiques et les stratégies de l'Union qui pourrait prendre la forme d'un congrès.⁵³*

Les propositions du groupe sont largement soutenues par la Convention, notamment celle relative à la publicité des réunions du Conseil. L'unique exception concerne l'hypothèse de la création d'un congrès, qui compliquerait l'architecture institutionnelle.⁵⁴

Dans son projet préliminaire, le Présidium accepte en substance les recommandations du groupe de travail et, en particulier, celles relatives à l'information et à la consultation des parlements nationaux, mais sans retenir la proposition d'interdire les accords préliminaires; en ce qui concerne leur implication dans la discussion des stratégies de l'Union, il ne suit pas la voie de l'Union, mais renvoie au Parlement européen l'examen, en collaboration avec les parlements nationaux, des formes les plus appropriées de coopération interparlementaire.⁵⁵ Le texte est accueilli favorablement par la Convention et la majeure partie des intervenants se concentre sur des aspects techniques. En matière de coopération interparlementaire, qui est un sujet plus délicat sur le plan politique, aucune référence n'est faite à la création d'un congrès, mais il est demandé un renforcement de l'engagement du Parlement européen qui ne devrait pas se limiter à examiner, mais à promouvoir la coopération interparlementaire où selon certains, la COSAC doit être impliquée.⁵⁶ Le projet final est, pour l'essentiel, identique à celui du Présidium.

⁵⁰ Cf. plus loin dans le présent chapitre.

⁵¹ L'article 3 du protocole annexé au traité d'Amsterdam prévoit qu'une période de six semaines doit s'écouler entre la date de transmission d'une initiative de la Commission au Parlement européen et au Conseil et la date de son inscription à l'ordre du jour de ces institutions; la recommandation du groupe de travail de la Convention vise à éviter que le Conseil ne contourne cette disposition moyennant des accords qui préparent à l'avance la décision formelle, rendant ainsi inutile la faculté qu'ont les parlements nationaux de faire entendre leur position.

⁵² *Rapport final du groupe IV «Rôle des parlements nationaux»*, Conv. 353/02, p. 8-9.

⁵³ *Ibidem*, p. 15.

⁵⁴ *Note relative à la session plénière, Bruxelles, 28-29 octobre 2002*, Conv. 378/02, p. 4-5.

⁵⁵ *Projet de protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, sur le rôle des parlements nationaux*, Conv. 579/03.

⁵⁶ *Note relative à la session plénière, Bruxelles, 17-18 mars 2003*, Conv. 630/03, P. 8-10.

CHAPITRE V

LES COMPÉTENCES DE L'UNION

1. Les compétences de l'Union: principes de délimitation et d'exécution

Le projet préliminaire du Présidium établit, en matière de compétences, certains principes - attribution, subsidiarité, proportionnalité et coopération loyale - qui trouvent des places diverses dans les textes qui accompagnent les discussions de la Convention. Le projet préliminaire du Présidium les considère dans leur ensemble, en les définissant comme principes de délimitation et d'exercice des compétences.¹ Les deux premiers principes appartiennent à la tradition constitutionnelle, notamment à la tradition des États fédéraux.

Le projet final considère l'attribution comme un principe de délimitation des compétences, la subsidiarité et la proportionnalité comme des principes d'exécution.² Il place la **coopération loyale** à l'article 5 sur les relations entre l'Union et les États membres pour en faire une norme de programmation d'assistance réciproque entre les deux niveaux supérieurs de gouvernement.

En vertu du principe d'**attribution**, un niveau de gouvernement exerce exclusivement les compétences qui lui sont expressément attribuées; normalement, un autre niveau de gouvernement exerce les compétences restantes (critère résiduel). C'est précisément la voie suivie par le traité instituant la Communauté européenne, lequel limite l'action de l'Union aux compétences prévues par le traité en réservant les autres aux États membres.³

Le principe de **subsidiarité** intervient, en revanche, dans la répartition des compétences. À cet égard, la science de l'administration a identifié certains critères objectifs, dont les principaux sont: l'homogénéité fonctionnelle,⁴ l'internalisation des effets⁵, les économies d'échelle.⁶ Par rapport à ceux-ci, la subsidiarité est un principe complémentaire, en vertu duquel un niveau de gouvernement supérieur peut se substituer à un niveau inférieur qui ne peut exercer une compétence avec l'efficacité adéquate à cause de ses insuffisances structurelles.

Ce principe est actuellement régi par l'article 5 du traité,⁷ qui prévoit les deux conditions dans lesquelles la Communauté peut exercer les compétences que le traité ne lui attribue pas exclusivement: l'inadéquation de l'intervention nationale à réaliser les objectifs de l'action prévue et, inversement, l'adéquation du niveau communautaire à réaliser de tels objectifs du point de vue des économies d'échelle et de l'internalisation des effets.

¹ Article 8 du projet préliminaire du Présidium, Conv. 528/03.

² Article 9.

³ Paragraphe 2 de l'article 8 du projet préliminaire du Présidium et ensuite, inchangé, dans l'article 9 du projet de traité.

⁴ Une compétence peut être efficacement exercée quand, du fait de sa proximité avec les autres compétences du même niveau de gouvernement, les actions respectives peuvent créer des synergies.

⁵ Les retombées à l'intérieur du territoire d'un niveau de gouvernement des effets normaux de l'action exercée dans le cadre d'une compétence.

⁶ La réalisation des actions d'une compétence au plus petit coût possible, en tenant compte également des coûts du contrôle.

⁷ Un protocole annexé en régit l'application.

La subsidiarité légitime une action relevant de compétences non exclusives en la liant à une sorte de suppléance de l'action nationale; la proportionnalité en fixe les limites, tant au plan normatif qu'au plan des moyens employés, en liant l'action aux objectifs du traité, plutôt qu'à la fonction de suppléance de l'action nationale.

Au principe de subsidiarité est lié celui de la **proportionnalité** que l'article 5 du traité en vigueur définit comme la réalisation d'une action qui ne va pas au-delà de ce qui est strictement nécessaire à la réalisation des objectifs du traité.

Au fil du temps, l'application de ces principes a suscité une certaine perplexité, comme il ressort également du débat précédant la déclaration de Laeken et pas nécessairement de la part des «eurosceptiques»: comme on l'a vu, Schröder aussi souhaitait une redéfinition des compétences communautaires consistant à en rétrocéder une partie substantielle aux États.⁸

Au cours de la première phase des débats de la Convention et des consultations de la société civile, une certaine perplexité quant à l'application de ces principes est également apparue, malgré le consensus substantiel sur leur définition; les pouvoirs locaux avaient même proposé l'introduction d'un nouveau principe de *connexion*, relatif aux retombées des actions communautaires sur les entités régionales et locales,⁹ signe que celles-ci sont parfois perçues comme une charge par les niveaux de gouvernement nationaux, ce qui est exactement à l'opposé du but recherché par le principe de subsidiarité.

Cette situation (acceptation du principe et perplexité quant à son application) aboutit logiquement au fait que les opérateurs concentrent leur attention sur le contrôle de l'application en étant divisés sur sa nature, politique ou juridique, d'où leur proposition de créer un organe dérivé des parlements nationaux pour l'exercer.¹⁰

2. Les compétences de l'Union: le groupe de travail sur la subsidiarité

De ce qui précède, il s'ensuit que le groupe de travail sur la subsidiarité n'est pas intéressé par une discussion de son contenu, mais se consacre à son contrôle. L'orientation suivie est essentiellement celle d'un contrôle politique impliquant les parlements nationaux, tout en excluant l'institution d'un organe qui les représente.

La clé de voûte du système prévu est un contrôle intégré à la procédure législative. Il implique pour la Commission l'obligation de joindre à chacune de ses propositions législatives une *fiche de subsidiarité* qui permet aux autres institutions législatives et aux parlements nationaux d'évaluer le respect de ce principe; le contrôle est exercé moyennant un *mécanisme d'alerte précoce*, par lequel les parlements nationaux s'expriment sur le respect de la subsidiarité en imposant à la Commission de réexaminer sa proposition si, au plus tard six semaines après la transmission de la proposition, un tiers des parlements nationaux envoient des avis motivés. En réalité, le terme de «contrôle» n'est pas approprié pour désigner le système proposé: il s'agit en fait d'un droit d'intervention reconnu aux parlements nationaux.

À celui-ci s'ajoute un contrôle légal postérieur moyennant l'extension du *recours à la Cour de justice* aux parlements nationaux qui se sont exprimés dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce, et au Comité des régions.¹¹ Il faut noter que le groupe de travail en a expressément exclu l'extension aux régions dotées de pouvoirs législatifs, comme le groupe de contact «*autorités locales*» l'avait évoqué, en estimant que le principe

⁸ Cf. chapitre I, paragraphe 3.

⁹ Cf. chapitre II, paragraphe 2.

¹⁰ Cf. chapitre II, paragraphe 2.

¹¹ Conv. 286/02.

de la participation des régions à l'élaboration de la législation communautaire et au contrôle de la subsidiarité doit se faire exclusivement au niveau national.¹²

Les recommandations du groupe obtiennent un consensus substantiel à la Convention, avec des remarques qui ne concernent pas l'essence, mais seulement les modalités: le poids différent des parlements nationaux monocaméraux et bicaméraux pour parvenir au tiers de l'ensemble des parlements et pouvoir ainsi imposer le réexamen de la proposition, les abus possibles du mécanisme d'alerte précoce par les parlements nationaux afin de s'assurer la possibilité d'un recours devant la Cour de justice et le fait que le texte de la Commission pour lequel le mécanisme d'alerte précoce est activé peut respecter le principe de subsidiarité, mais pas autant celui adopté à la fin de la procédure législative. À propos, notamment, du délai de six semaines accordé aux parlements nationaux pour déclencher le mécanisme d'alerte précoce, certains conventionnels expriment des préoccupations quant au risque d'allongement des procédures¹³.

Le Présidium intègre la position du groupe à son projet en laissant chaque parlement national décider des modalités internes de consultation de ses assemblées en cas de bicaméralisme¹⁴.

Un débat décisif sur la question a lieu lors de la session des 17 et 18 mars 2003. Le problème des parlements bicaméraux est résolu de manière différente de ce qu'envisageait le Présidium, à savoir en doublant le poids des parlements mono-caméraux lorsqu'il s'agit de rassembler un tiers des parlements pour imposer le réexamen de la proposition, ce «quorum» étant maintenu malgré le souhait de certains conventionnels de le voir réduit à un quart, tandis que d'autres voudraient qu'il soit élevé à deux tiers. Par contre, la proposition d'un deuxième «quorum» de deux tiers qui, une fois atteint, permettrait d'imposer le retrait pur et simple de la proposition rencontre une opposition extrêmement forte, pour deux raisons: la première tient à l'autonomie décisionnelle des organes européens, la deuxième, plus pragmatique, à l'observation qu'une opposition des deux tiers des parlements nationaux impliquerait politiquement le rejet de la proposition par le Conseil.

Sur le recours devant la Cour de justice des régions ayant des pouvoirs législatifs, également évoqué, le président, dans ses conclusions, invite le Présidium à réfléchir à la façon de tenir compte du rôle de ces régions.¹⁵ Suite à ce débat, le Présidium modifie légèrement le texte sur lequel la Convention donnera son accord final.

3. Les compétences de l'Union: les catégories dans les traités en vigueur

Le traité en vigueur ne contient pas de classification des compétences, ni même d'énumération organisée de celles-ci, comme c'est généralement le cas dans les constitutions des pays où l'État a une forme non unitaire: ces compétences résultent des dispositions spécifiques des diverses politiques communes, pour lesquelles les pouvoirs de la Communauté sont distinctement prévus; l'unique référence, assez sommaire d'ailleurs, figure à l'article 5 du traité en vigueur, quand il définit la subsidiarité applicable aux politiques non exclusives.

Par contre, les critères d'attribution ne sont pas expressément décrits, mais on peut les reconstituer: il y a un critère pour les objectifs (par exemple: la réalisation du marché unique) et un par matière; la coordination des deux critères n'étant pas nécessairement assurée.

Sur cette base, la classification communément acceptée des compétences actuelles de l'Union est la suivante:

¹² *Ibidem*, p. 8.

¹³ *Note relative à la session plénière, Bruxelles, 3-4 octobre 2002*, Conv. 331/02, p. 6-8.

¹⁴ *Projet de protocoles sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité et sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne*, Conv. 579/03, p. 7.

¹⁵ *Note relative à la session plénière, Bruxelles, 17-18 mars 2003*, Conv. 630/03, p. 5-8.

- **Compétences exclusives** (uniquement dans le cadre du premier pilier): le pouvoir législatif est exercé exclusivement par l'Union; toute intervention des États membres est exclue, sauf autorisation; ces compétences sont: la politique monétaire pour les États de la zone euro, le tarif douanier commun, la politique commerciale commune et la conservation des ressources biologiques dans le cadre de la politique commune de la pêche.
- **Compétences concurrentes**: domaines dans lesquels les États membres peuvent légiférer aussi longtemps que, et dans la mesure où, l'Union n'a pas exercé sa compétence en adoptant des normes. Pour le premier pilier, ces compétences sont celles qui concernent la citoyenneté, les visas, l'asile et l'immigration, les libertés de circulation, l'agriculture, la pêche, les transports, l'énergie, le tourisme, les réseaux transeuropéens de transport d'énergie et de télécommunications (uniquement en matière d'interopérabilité), l'environnement, la concurrence, la protection des consommateurs, la cohésion économique et sociale, la politique sociale, la fiscalité; les compétences du deuxième pilier en matière de politique étrangère et de sécurité et toutes celles du troisième pilier sont également des compétences concurrentes.
- **Compétences complémentaires**: domaines pour lesquels la compétence de l'Union se limite à coordonner ou encourager l'action des États membres. Relèvent de cette catégorie: la politique économique; l'emploi; la coopération douanière, l'éducation, la formation professionnelle et la jeunesse, la culture; la santé publique, les réseaux transeuropéens (sauf interopérabilité et normes), l'industrie; la recherche et développement et la coopération au développement; la politique de défense commune, dans le deuxième pilier, est également une compétence complémentaire¹⁶.

Le Parlement européen exprime son avis sur ce thème le 17 juillet 2002 en définissant trois catégories de compétences: les **compétences de principe des États**, qui découlent de l'application du principe d'attribution par voie résiduelle,¹⁷ les **compétences propres de l'Union**, qui découlent de l'application du principe d'attribution par voie directe¹⁸ et qui comprennent, entre autres, les politiques structurelles, les quatre libertés, les services financiers et les accords d'association, et les **compétences communes**, catégorie qui réunit les compétences concurrentes et les compétences complémentaires¹⁹.

4. Les compétences de l'Union: le débat sur les catégories

La question des compétences est abordée dans différents débats, mais elle est essentiellement débattue lors de la session consacrée au rapport du groupe de travail sur les compétences complémentaires²⁰ et lors de celle consacrée aux articles du projet préliminaire du Présidium qui la concernent.²¹

Le rapport du groupe sur les compétences complémentaires souligne combien il est important d'examiner les compétences qui restent nationales. Par souci de clarté, le groupe de travail recommande d'adopter pour celles-ci la dénomination de *mesures d'appui* et une réglementation qui, non seulement en précise l'applicabilité aux secteurs pour lesquels les États membres n'ont pas transféré leur compétence à l'Union, mais établit l'intérêt commun de l'Union et des États membres comme condition pour l'adoption d'instruments qui

¹⁶ Les considérations présentées ici sur la situation actuelle des compétences sont, dans une large mesure, traitées dans la note du Présidium «*Délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres - Système actuel, problématique et voies à explorer*», Conv. 47/02.

¹⁷ Tout domaine non attribué à l'Union relève de la compétence nationale.

¹⁸ Relèvent de la compétence de l'Union uniquement les domaines qui lui sont expressément attribués.

¹⁹ Résolution du 16 juillet 2002 *Délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres*.

²⁰ 7-8 novembre 2002. La note de synthèse relative à cette session est le document Conv. 400/02.

²¹ 5 mars 2003. La note de synthèse relative à cette session est le document Conv. 624/03. Les articles du projet préliminaire du Présidium sur les compétences sont les articles 8-16; les articles correspondants du projet final sont les articles 9-17.

ne sont pas des actes législatifs (sauf dans certains cas spécifiés par le traité)²². Comme suite à cet arrangement, le groupe propose une liste de matières pour lesquelles des mesures d'appui peuvent être adoptées. Cette liste est limitée au premier pilier et elle est réduite par rapport à la liste actuelle, puisque certaines matières sont classées parmi les compétences concurrentes, dans la mesure où elles font le plus souvent l'objet d'actes législatifs communautaires.²³

Le groupe de travail formule aussi des recommandations sur les autres compétences, souhaitant en particulier que la répartition entre les compétences exclusives et les compétences concurrentes se fasse conformément à la jurisprudence de la Cour de justice et que la méthode ouverte de coordination devienne applicable à toutes les compétences.²⁴ Une attention particulière est accordée à la réforme de l'article 308 du TCE qui permet l'adoption, par vote à l'unanimité du Conseil, de mesures nécessaires à la réalisation du marché commun, pour lesquelles les traités ne prévoient pas les pouvoirs nécessaires. Le groupe de travail recommande de prévoir des bases juridiques spécifiques pour les matières réglementées jusqu'ici sur la base de l'article en question et l'ajout de dispositions spécifiques qui permettraient de mieux contrôler l'application de cet article.²⁵

Au cours du débat sur le rapport du groupe, de nombreuses réserves ont été exprimées, notamment sur l'interdiction d'utiliser les actes législatifs pour les mesures d'appui et sur la réforme de l'article 308. Concernant la première question, certains ont fait remarquer que l'abandon des actes législatifs réduirait le rôle du Parlement européen dans les matières relevant de la procédure de codécision; concernant l'article 308, jugé utile pour assurer la flexibilité, même moyennant des mécanismes de sauvegarde garantis au maximum, la proposition de mesures de contrôle de son application a été critiquée, et une nette préférence pour un contrôle du Parlement européen et des parlements nationaux s'est manifestée.²⁶

Le débat du 5 mars 2003 sur les articles du projet préliminaire relatifs aux compétences semble fragmenté, probablement parce que les thèmes généraux avaient déjà été identifiés antérieurement.

Le projet préliminaire prévoit cinq catégories de compétences: exclusives, concurrentes (désormais dénommées «partagées»), de coordination des politiques économiques, de définition et mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune et, enfin, des mesures d'appui (c'est-à-dire les actuelles compétences complémentaires).²⁷ Diverses alternatives de propositions sont présentées pour les différents points au cours du débat: la création d'une compétence spécifique de coordination distincte des mesures d'appui, une autre distinction des matières de compétence concurrente en fonction de l'intensité de l'action prévue. Une partie des conventionnels s'oppose à la coordination des politiques économiques et à la catégorie PESC.²⁸

Les matières prévues dans le cadre de chaque catégorie donnent également lieu à la présentation de diverses propositions visant le plus souvent à y inclure ou à en exclure telle ou telle compétence. Parmi celles de portée plus générale, on peut mentionner la proposition de ne prévoir aucune liste de matières pour la compétence concurrente et les mesures d'appui, afin de donner à celles-ci une portée générale et résiduelle, tandis que pour la coordination des politiques économiques émergent deux écoles de pensée opposées: d'un côté ceux qui veulent les étendre à l'emploi et à certains aspects de la politique sociale, de l'autre ceux qui, au contraire, refusent une compétence de coordination des politiques économiques pour l'Union, mais la revendiquent

²² *Rapport final du groupe V*, Conv. 375/02, p. 5.

²³ *Ibidem*, p. 8-10.

²⁴ *Ibidem*, p.7.

²⁵ *Ibidem*, p.17.

²⁶ *Note de synthèse relative à la session des 7-8 novembre 2002, Bruxelles*, Conv. 400/02, p. 13.

²⁷ Article 10 du projet préliminaire du Présidium.

²⁸ *Note de synthèse relative à la session du 5 mars 2003, Bruxelles*, Conv. 624/02, p. 3-4.

pour les États réunis en Conseil et enfin ceux qui considèrent le texte proposé comme réducteur par rapport au traité qui institue la Communauté européenne, lequel parle de politiques économiques et pas seulement de leur coordination.²⁹

5. Les compétences de l'Union: les propositions de la Convention

Le cadre des compétences finalement retenu dans le projet final est largement calqué sur celui proposé par le Présidium:

- **compétences exclusives**,³⁰ dont la notion et les matières restent inchangées par rapport à la situation actuelle, à l'exception de la compétence relative aux tarifs qui est élargie à toute l'union douanière;³¹
- **compétences concurrentes**,³² appelées «partagées» dans le projet du Présidium: leur notion reste inchangée, tandis que la liste des matières concernées subit des modifications partielles et devient la suivante: les règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur et le marché intérieur lui-même, l'espace de liberté, de sécurité et de justice,³³ l'agriculture et la pêche, les transports et les réseaux transeuropéens, l'énergie, la politique sociale,³⁴ la cohésion économique et sociale, l'environnement, la protection des consommateurs, les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique, la recherche et le développement technologique, la coopération au développement et l'aide humanitaire. Dans les deux derniers secteurs, l'action de l'Union n'exclut pas celle des États.³⁵ Cette particularité justifie la dénomination de *compétence partagée* du projet du Présidium puisque, comme on l'a déjà vu, en ce qui concerne les compétences concurrentes les États exercent leurs propres compétences dans la mesure où l'Union n'exerce pas les siennes, alors qu'ici la compétence de l'Union s'ajoute à la compétence nationale.
- **promotion et coordination** des politiques économiques et d'emploi;³⁶ le terme «promotion» n'apparaissait pas dans le projet préliminaire du Présidium, ni dans l'article spécifiquement consacré à cette compétence;³⁷
- **définition et mise en œuvre d'une politique étrangère commune**, notamment la définition progressive d'une politique de défense commune;³⁸ le contenu est indiqué de manière générique par référence à «...tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union...», et le principe de coopération loyale, décliné en fonction de cette compétence,³⁹ est réaffirmé;

²⁹ *Ibidem*, p. 6-7.

³⁰ Article 11 du projet final.

³¹ Article 12 du projet final.

³² Article 11 du projet final.

³³ Avec cette compétence concurrente, le troisième pilier est supprimé.

³⁴ Les contenus de cette compétence sont spécifiés dans la partie III du projet final, à laquelle l'on se reportera.

³⁵ Article 12 du projet final.

³⁶ Article 11 du projet final.

³⁷ Article 14 du projet final.

³⁸ Article 11 du projet final.

³⁹ Article 15 du projet final.

- **action d'appui, de coordination ou de complément**,⁴⁰ dans les domaines de l'industrie, la santé humaine, l'éducation, la formation professionnelle, la jeunesse et le sport, la culture et la protection civile,⁴¹ sans que de telles actions puissent remplacer l'action des États⁴² ou harmoniser les dispositions juridiques.⁴³

À ces compétences s'ajoute la **clause** dite de **flexibilité**, en vertu de laquelle l'Union, par un vote à l'unanimité du Conseil, peut être dotée de pouvoirs non prévus par le traité, mais nécessaires pour atteindre un objectif fixé par le traité et dans le cadre des politiques définies par celui-ci.⁴⁴

6. L'espace de liberté, de sécurité et de justice

Cette matière couvre certaines compétences communautaires et le troisième pilier. Les premières, en grande partie communautarisées par le traité d'Amsterdam, sont l'immigration et l'asile, les contrôles aux frontières extérieures et intérieures, les visas, la coopération judiciaire en matière civile, ainsi que la coopération administrative. La coopération policière et judiciaire exclue du cadre communautaire et par conséquent, essentiellement, la coopération dans le domaine pénal, relèvent du troisième pilier. Deux organes, Europol et Eurojust, promeuvent cette coopération.

Le groupe de travail sur la matière se concentre sur le troisième pilier dont il voudrait qu'il soit abandonné: cela implique que toute cette matière soit gouvernée par des actes communautaires, caractérisés par une efficacité juridique plus contraignante. Sur le plan substantiel, le groupe recommande d'insérer dans le projet de Constitution le principe de reconnaissance réciproque des jugements et un rapprochement du droit pénal, en prévoyant des règles communes pour les éléments constitutifs, les peines pour les délits les plus graves et le rapprochement de certaines normes de procédure pénale.

Conformément aux orientations de la Convention en matière de procédure, la codécision devrait être appliquée normalement à ce secteur, mais le vote à l'unanimité du Conseil doit cependant être maintenu dans certains cas, par exemple le rapprochement du droit pénal; en outre, les États membres devraient avoir le droit d'initiative aux conditions prévues par le projet de Constitution. On obtiendrait ainsi une modération entre l'intégration du compartiment dans le cadre communautaire et les exigences nationales d'incidence particulière sur les décisions concernées.

Sur le plan opérationnel, le groupe souhaite une amélioration des textes instituant Europol et Eurojust et un contrôle politique du Parlement européen sur le premier. Sur le deuxième, il évoque la possibilité d'une évolution vers sa transformation en un Procureur européen que, toutefois, il ne va pas jusqu'à proposer. Pour la gestion des frontières extérieures, il propose un système intégré et la création d'un corps européen de surveillance, ainsi que la solidarité, notamment financière.⁴⁵

Les propositions du groupe recueillent un large consensus à la Convention et sont pour la plupart reprises dans le projet du Présidium. À la session de décembre 2002, où le rapport final du groupe est discuté, le consensus est assorti de l'approfondissement de certains thèmes. En matière d'**asile, d'immigration et de contrôle des frontières et de visas**, de nombreuses voix s'élèvent en faveur d'une base juridique plus générale, de l'application de la codécision et de la majorité qualifiée et de la proclamation du principe de solidarité entre

⁴⁰ Article 11 du projet final.

⁴¹ Article 16 du projet final.

⁴² Article 11 du projet final.

⁴³ Article 16 du projet final.

⁴⁴ Article 17 du projet final.

⁴⁵ Conv. 426/02.

les États membres en matière de contrôle de l'immigration et des frontières extérieures. L'intégration au projet de constitution d'une base juridique qui permettrait d'avoir une réglementation européenne sur les conditions de séjour de longue durée des extracommunautaires est également évoquée.

Sur le **rapprochement du droit pénal substantiel**, certains conventionnels souhaitent l'extension de cet objectif à un plus grand nombre de délits, tout en critiquant la notion de «dimension transfrontalière» et l'application du principe d'unanimité.

Un point du rapport du groupe suscite un vif débat: la question **de l'institution d'un Procureur européen**, qui a des partisans estimant que le groupe s'est montré trop prudent sur ce point, et des opposants farouches. De toute manière, il faut noter que parmi les partisans d'un Procureur européen, il y a deux tendances: ceux qui considèrent que ses compétences doivent être limitées à la défense des intérêts financiers de l'Union et ceux qui veulent les élargir aux délits plus graves.

Enfin, en ce qui concerne la **coopération judiciaire en matière civile**, qui est un sujet à part, le débat n'a pas fait apparaître de tendances précises et s'est dispersé en discussions sur des questions spécifiques. Certains conventionnels ont suggéré d'abandonner le lien entre cette coopération et le fonctionnement du marché intérieur et la dimension transfrontalière, tandis que, du point de vue du fond, certains ont proposé la codécision dans la coopération judiciaire en matière de droit de la famille et en particulier de responsabilité parentale.⁴⁶

Le projet du Présidium⁴⁷ régleme l'espace de liberté, de sécurité et de justice dans son article 31 et dans la deuxième partie du traité constitutionnel; le Présidium prend soin de souligner, dans son commentaire de chaque article, la correspondance avec les propositions du groupe de travail. Le texte du Présidium est repris, pratiquement inchangé, dans le projet final.

La définition de la matière est établie à l'article 1 de la deuxième partie, devenu par la suite l'article 158 de la partie III du projet final⁴⁸, cité intégralement ci-dessous:

«1. L'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le respect des droits fondamentaux et en tenant compte des différentes traditions et systèmes juridiques des États membres.

2. Elle assure l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures et développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures fondée sur la solidarité entre États membres et qui est équitable à l'égard des ressortissants des pays tiers. Aux fins du présent chapitre, les apatrides sont assimilés aux ressortissants des pays tiers.

3. L'Union œuvre pour assurer un niveau élevé de sécurité par des mesures de prévention et de lutte contre la criminalité et contre le racisme et la xénophobie, des mesures de coordination et de coopération entre autorités policières et judiciaires⁴⁹ et autres autorités compétentes, ainsi que par la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale et, si nécessaire, le rapprochement des législations pénales.

4. L'Union facilite l'accès à la justice, notamment par le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires en matière civile.»

Par ailleurs, l'article 31, devenu article 41 du projet final, sanctionne les modalités opérationnelles de l'action de l'Union dans ce contexte, le rôle des parlements nationaux et le droit d'initiative reconnu à un quart des États membres. C'est l'une des deux particularités de la disposition examinée; l'autre étant la coopération opérationnelle des autorités nationales. Cet article fait l'objet de critiques de la part de nombreux

⁴⁶ Note relative à la session plénière, Bruxelles, 5-6 décembre 2002, Conv. 449/02

⁴⁷ Conv. 614/03.

⁴⁸ Dans le projet final, les dispositions relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice constituent le titre IV de la partie III.

⁴⁹ La référence au racisme et à la xénophobie dans ce paragraphe représente l'unique variation politiquement significative du projet final, par rapport au texte du Présidium.

conventionnels, dans la mesure où il leur semble qu'il ressuscite subrepticement le troisième pilier.⁵⁰ Dans cette même perspective, est également critiquée la disposition de la partie II du projet du Présidium⁵¹ qui attribue au Conseil européen la définition des orientations stratégiques de la coopération législative et opérationnelle, car cela revient à lui attribuer un rôle qui ne lui est pas reconnu dans d'autres domaines et qui limiterait de fait les pouvoirs du législateur communautaire en matière d'espace de liberté. D'autres conventionnels ont fait remarquer que la solution adoptée fait partie du compromis qui a permis l'abandon des piliers.⁵²

L'article 41 et l'article 158 du projet final, cité ci-dessus, établissent la législation de l'espace de liberté qui est explicitée dans la partie consacrée spécifiquement à celui-ci de la partie III du projet final. L'article 161 du projet final contient une originalité: il prévoit des règlements ou décisions européens établissant des modalités par lesquelles les États membres, en collaboration avec la Commission, procèdent à une évaluation objective et impartiale de la mise en oeuvre, par les autorités des États membres, des politiques de l'Union. Il s'agit d'un cas très rare, voire unique, d'une activité de contrôle confiée directement aux États.

Enfin, il faut noter que la question du Procureur européen, politiquement controversée, est prévue comme possibilité d'une future loi européenne qui l'institue «à partir d'Eurojust» pour «... combattre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière, ainsi que les infractions portant atteinte aux intérêts de l'Union.»⁵³

7. Politique étrangère et de défense: la situation actuelle

L'action de l'Union dans le domaine de la politique étrangère et de défense est répartie actuellement entre le premier pilier et le «deuxième» pilier.

Appartiennent au premier pilier la **politique commerciale**,⁵⁴ compétence exclusive, et la **coopération au développement**,⁵⁵ compétence concurrente. Les autres compétences concurrentes concernent les relations avec les pays tiers dans le cadre des autres secteurs, comme la politique monétaire, la recherche et l'environnement. La méthode communautaire s'applique à ces matières.

La **politique étrangère et de sécurité commune (PESC)**, qui donne son nom au deuxième pilier, et la **politique européenne en matière de sécurité et de défense (PESD)** sont des compétences introduites, la première par le traité sur l'Union,⁵⁶ et la deuxième par le traité d'Amsterdam comme spécification de la première et ratification d'une situation déjà acquise. La méthode intergouvernementale s'applique à cette politique.

Le traité définit les objectifs généraux de la PESC et engage les États membres à la soutenir avec loyauté, à s'abstenir de toute action contraire aux intérêts de l'Union,⁵⁷ et à s'informer et à se consulter réciproquement «... au sein du Conseil sur toute question de politique étrangère et de sécurité présentant un intérêt général, en vue d'assurer que l'influence de l'Union s'exerce de la manière la plus efficace par la convergence de leurs actions.»⁵⁸ Il s'ensuit que le recours à la PESC dépend de la volonté des États membres de coordonner leurs positions afin de les rendre plus efficaces.

⁵⁰ Note relative à la session plénière, Bruxelles, 3-4 avril 2003, Conv. 677/03, p. 2.

⁵¹ Non numérotée, dans la mesure où sa place n'a pas été définie par le Présidium. Dans le projet final, il s'agit de l'article 159.

⁵² Note relative à la session plénière, Bruxelles, 3-4 avril 2003, Conv. 677/03, p. 3.

⁵³ Article II-20 du projet du Présidium et 175 du projet final, substantiellement identiques.

⁵⁴ Articles 131-134 du traité instituant la Communauté européenne.

⁵⁵ Articles 177-181 du traité instituant la Communauté européenne.

⁵⁶ Le Titre V comprend les articles 11-28.

⁵⁷ Article 11 du traité sur l'Union européenne.

⁵⁸ Article 16 du traité sur l'Union européenne.

Les actes, moyennant lesquels s'exerce l'action de la PESC, sont les suivants:

- les **stratégies communes** relatives aux régions et thèmes pour lesquels les États membres ont des intérêts communs; elles sont décidées à l'unanimité par le Conseil européen;
- les **actions communes** concernant des situations particulières où une intervention spécifique de l'Union est jugée nécessaire;
- les **positions communes** qui définissent l'approche de l'Union sur une question régionale ou thématique;
- les **décisions** non spécifiquement définies par le traité sur l'Union.

Les actes autres que les stratégies communes sont approuvés par le Conseil «Affaires générales» ou, quand il s'agit de la mise en œuvre d'une stratégie commune, à la majorité qualifiée. Si l'unanimité est requise, un État membre a la faculté de s'abstenir et, dans ce cas, l'acte est approuvé si les États abstentionnistes ne représentent pas plus du tiers des votes pondérés aux fins du calcul de la majorité qualifiée. Les États abstentionnistes ne sont pas tenus d'appliquer la décision adoptée, mais ils doivent reconnaître que la décision engage l'Union et s'abstenir de toute action susceptible d'entrer en conflit avec l'action de l'Union.⁵⁹

La présidence du Conseil représente l'Union dans le cadre de la PESC et elle est responsable de la mise en œuvre des décisions y relatives. Le Secrétariat général du Conseil qui, dans ce cadre, exerce les fonctions de haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, l'assiste. Le Secrétariat est lui-même assisté par une *cellule de programmation politique et d'alerte précoce* et a pris une importance croissante grâce au rôle qu'il joue dans la gestion, pour le compte de l'Union, des crises internationales.

La politique de sécurité et de défense commune⁶⁰ doit tenir compte du fait qu'une partie seulement des États membres adhère à l'OTAN et que, par conséquent, malgré le partage de valeurs politiques communes, ils sont divisés au plan de l'échiquier international. La définition d'une politique de défense commune, réalisable moyennant la coopération volontaire des États membres dans le secteur des armements, est donc considérée comme *progressive*, c'est-à-dire qu'il s'agit d'une politique dont les contenus peuvent être développés sans modifier les traités, mais en laissant au Conseil européen les décisions en la matière. La PESD comprend également les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, notamment les missions de rétablissement de la paix.

Une collaboration particulière, qui prend la forme d'une intégration, est prévue avec l'UEO, dont le Conseil européen de Cologne de juin 1999 a inclus dans l'Union les fonctions nécessaires à l'Union pour assumer ses nouvelles responsabilités, déclarant qu'en conséquence l'UEO en tant qu'organisation avait achevé sa mission.⁶¹

En ce qui concerne les actes et les procédures, les dispositions déjà illustrées à propos de la PESC s'appliquent à la PESD. Ont été institués, au sein du Conseil, un comité politique et de sécurité, présidé par le haut représentant en vertu du traité de Nice, avec des fonctions d'orientation stratégique et de contrôle politique en temps de crise et un état-major.

⁵⁹ Article 23 du traité sur l'Union européenne.

⁶⁰ Article 17 du traité sur l'Union européenne.

⁶¹ Conseil européen de Cologne des 3-4 juin 1999, *Conclusions de la présidence*, Annexe III, point 5.

8. Politique étrangère et de défense: le débat externe à la Convention

La volonté d'abandonner la répartition par piliers de l'action de l'Union implique pour les États membres la nécessité de rechercher les instruments les plus appropriés à la sauvegarde de leur intérêt fondamental, qui consiste à disposer d'un poids adapté à l'importance de ce secteur, aux fins de l'exercice de leur souveraineté. Pour les milieux politiques, à la veille de la Convention, cette recherche était d'autant plus importante que dans certains pays l'opposition à un rôle plus important de l'Europe aurait pu passer de l'opinion publique aux gouvernements eux-mêmes, avec comme conséquence une PESC sans la participation de tous les États membres⁶². La question ne se pose pas uniquement au niveau de la cohérence entre les positions de l'Union et celles des États sur le plan international, mais également au niveau de la mobilisation de tous les instruments disponibles, qui sont fragmentés entre plusieurs politiques: par exemple l'armement, une partie de la politique de défense, mais aussi de la politique industrielle. Certains proposent pour ceux-ci la création d'une agence spécifique.

L'application de la *méthode communautaire* implique en effet l'introduction dans la PESC des décisions à la majorité du Conseil, ce qui a pour conséquence de mettre en minorité certains pays, les obligeant à renoncer à certaines positions considérées comme fondamentales pour leur politique.⁶³ En réalité, on peut recourir à la possibilité, utilisée ensuite dans la pratique, de création d'un équilibre entre la méthode communautaire et la *méthode intergouvernementale* variable en fonction des diverses politiques et éventuellement aussi dans le cadre d'une même politique, entre ses différentes composantes.

Le deuxième problème est celui de l'unification des fonctions du haut représentant et du commissaire aux relations extérieures: la solution la plus souvent envisagée au début de la Convention consistait à confier les deux fonctions à un vice-président de la Commission qui, en ce qui concerne la PESC, aurait agi selon les instructions du Conseil, créant un conflit potentiel dans le chef d'une même personne, avec des conséquences négatives sur l'indépendance de la Commission.

Dans une lettre adressée à Blair et Chirac, le Premier ministre belge, Guy Verhofstadt proposait une solution intéressante qui avait le grand mérite de déplacer le débat:

«a) une garantie de sécurité mutuelle entre les pays de l'UE;

b) un quartier général européen jouant dans une certaine mesure le rôle d'un commandement intégré des corps multinationaux existants;

c) une restructuration convergente des armées européennes 'en vue de mieux faire ensemble ce que nous sommes de moins en moins en mesure de faire séparément'; la création d'une 'agence européenne des armements', en y associant la Commission européenne.»⁶⁴

Lors de son audition par le groupe de travail de la Convention sur l'action extérieure, le haut représentant, Javier Solana, contribue au débat avec des propositions opérationnelles dont aucune ne requiert la modification du traité:

«Le Conseil devrait déléguer la représentation extérieure au haut représentant, en collaboration avec le commissaire aux relations extérieures, si approprié.»

⁶² En ce qui concerne la politique de défense, au cours du débat ont également été évoqués le modèle «Union monétaire», à laquelle participent seulement les pays qui répondent à des critères déterminés, et celui des coopérations renforcées. F.RICCARDI, *Au-delà de l'information*, Agence Europe, Bulletin quotidien n° 8305 du 26/9/ 2002.

⁶³ F.RICCARDI, *Au-delà de l'information*, Agence Europe, Bulletin quotidien n° 8213 du 17/5/ 2002. L'auteur cite l'ex-ministre français des affaires étrangères Hubert Védrine.

⁶⁴ F.RICCARDI, *Au-delà de l'information*, Agence Europe, Bulletin quotidien n° 8305 du 26/9/ 2002.

Le haut représentant devrait pouvoir présenter des propositions (et des propositions conjointes avec la Commission), notamment en matière de gestion de crises.

Une présidence permanente du Conseil "Relations extérieures" est nécessaire, et certains objectifs cités plus haut seraient plus faciles à atteindre si le haut représentant ("comme proposé par beaucoup") était désigné à ce poste.

L'unanimité à 25 ou plus 'sur chaque possible question PESC rendra la prise de décision très difficile, et il faudra donc vérifier comment élargir les possibilités existantes de vote à la majorité, tout en tenant pleinement compte des intérêts et situations spécifiques des États membres, en réfléchissant aussi sur "l'abstention constructive et les coopérations renforcées".

Une mise en commun 'pragmatique' des ressources diplomatiques serait très utile, et aurait le potentiel de développer un 'ministère européen des affaires étrangères' à un rythme et d'une manière qui ne gênerait pas les États membres.»⁶⁵

9. Politique étrangère et de défense: les groupes de travail au sein de la Convention

Le rapport final du groupe sur l'action extérieure⁶⁶ n'aborde pas directement la question de l'abandon de la division de l'action extérieure en deux piliers, mais propose l'unification, en une seule section du traité, de toutes les dispositions sur l'action extérieure, pour lesquelles le traité devrait définir des principes et des objectifs généraux cohérents avec les valeurs de base de l'Union. À cette fin, le rapport propose un texte d'article qui sera intégralement repris dans le projet final.⁶⁷ Sur le plan de la répartition des compétences entre Conseil européen et Conseil des ministres, le régime suivi est quasiment identique au régime actuel, sans aborder le thème des instruments juridiques, considérant évidemment pour acquis que l'action extérieure ne doit pas s'écarter des instruments juridiques généralement prévus. En ce qui concerne les majorités au Conseil, le rapport confirme substantiellement la législation actuelle. Il exprime le souhait que le traité attribue à l'Union le pouvoir de stipuler des accords internationaux dans les matières relevant de sa compétence.

La question institutionnelle, c'est-à-dire les relations ou l'intégration des fonctions du Conseil, de la Commission et des États, est abordée en souhaitant simplement une amélioration de la cohérence et de l'efficacité de leur action, mais le rapport du groupe rend compte des positions exprimées en matière institutionnelle et fait apparaître une tendance, largement partagée au sein du groupe, en faveur d'une solution qui réunit en une seule fonction les deux figures actuelles du haut représentant et du commissaire aux relations extérieures. Il s'agirait d'une nouvelle charge, dénommée «*représentant extérieur européen*», une expression qui n'est utilisée dans aucun cadre national.

Le représentant extérieur européen serait nommé par le Conseil européen avec l'approbation du président de la Commission et l'aval du président du Parlement européen. Il serait membre à part entière de la Commission, de préférence en qualité de vice-président et pourrait recevoir des mandats du Conseil, à l'égard duquel il aurait un pouvoir d'initiative dont l'exercice inhiberait celui de la Commission.

Le groupe de travail sur la défense, dans son rapport final⁶⁸ aborde les quatre thèmes de la gestion des crises, de la lutte contre le terrorisme, des armements et du cadre institutionnel.

⁶⁵ F.RICCARDI, *Au-delà de l'information*, Agence Europe, Bulletin quotidien n° 8320 du 17/10/ 2002.

⁶⁶ Conv. 459/02.

⁶⁷ Article III-193.

⁶⁸ Conv. 461/02.

Pour la première question, il prévoit l'extension des missions de Petersberg⁶⁹ à la prévention des conflits, aux actions conjointes en matière de désarmement, à l'assistance militaire à des pays tiers, aux opérations de stabilisation après un conflit, au soutien de la lutte contre le terrorisme d'un pays tiers. Ainsi étendues, les missions de Petersberg requièrent des modalités de réalisation plus cohérentes et plus efficaces, identifiées par la délégation de pouvoir décisionnel par le Conseil au comité politique et de sécurité, comme le prévoit du reste le traité de Nice, et par un renforcement du rôle du haut représentant lequel, en cas d'urgence, devrait pouvoir prendre les décisions et qui, sur le théâtre des opérations, serait représenté par des représentants spéciaux. Sur le plan plus strictement décisionnel, il serait opportun d'encourager le recours à l'abstention constructive.

Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, le groupe propose une clause de solidarité à l'égard des États membres touchés par le problème, moyennant la mise en œuvre de toute la panoplie des instruments dont dispose l'Union.

En ce qui concerne les armements, il est proposé de créer une agence européenne, à laquelle les États membres participeraient sur une base volontaire. Cette agence devrait promouvoir une politique d'achat cohérente entre les États et soutenir la recherche et le développement technologique dans le secteur des armements et de la recherche spatiale. Ainsi, l'industrie européenne de l'armement serait renforcée et les dépenses militaires des États membres seraient optimisées.

Sur le plan institutionnel, le groupe de travail confirme le cadre actuel en souhaitant la création, auprès du Conseil, d'une fonction de guide de l'action de l'Union en matière de défense et de coordination des efforts des États membres dans ce domaine, à confier de préférence au haut représentant.

Les deux rapports recueillent le consensus général de la Convention, avec les exceptions et les distinguos que ces matières rendent inévitables. Les principaux points de discussion concernent les questions institutionnelles, notamment le recours au vote à la majorité qualifiée et le rôle du haut représentant. Pour la première question, l'élément discriminant des interventions est la sensibilité des orateurs à l'extension du rôle de l'Union ou à la défense des intérêts nationaux. Les premiers se divisent entre ceux qui sont favorables à l'idée de laisser au Conseil la décision sur l'extension du vote à la majorité qualifiée et ceux qui souhaitent que cette extension soit prévue immédiatement dans le projet de traité; les deuxièmes soulignent «...qu'il ne serait pas acceptable qu'un État membre se retrouve en minorité sur une question pour laquelle des intérêts vitaux pour lui sont en jeu, et ils sont donc en faveur d'une clause de sauvegarde pour éviter ce genre de situation.»⁷⁰

Concernant le représentant extérieur, les avis des conventionnels sont partagés entre ceux qui soutiennent la position partagée par la majorité du groupe de travail sur l'action extérieure, tout en comprenant les difficultés d'une position qui doit rendre compte à deux institutions distinctes, et ceux qui estiment que les fonctions de haut représentant et de commissaire aux relations extérieures doivent être séparées en recommandant des mesures concrètes pour garantir la cohérence entre la PESC et les relations extérieures.

10. Politique étrangère et de défense: le projet du Présidium

Le Présidium prend en compte les propositions des deux groupes de travail sur la base de deux considérations déduites de la situation politique internationale et en particulier de la crise irakienne: le développement de la politique étrangère et de sécurité commune est inévitable, il faut prévoir des mécanismes institutionnels plus efficaces pour soutenir et favoriser ce développement.⁷¹

⁶⁹ Cette expression recouvre les missions, désormais énumérées au paragraphe 2 de l'article 17 du traité sur l'Union, que l'UEO s'était donné dans les années 90 lors d'une réunion à Petersberg, pour faire face aux crises surgies au cours de cette décennie.

⁷⁰ Note relative à la session plénière, Bruxelles, 20 décembre 2002, Conv. 473/02. La citation en italique se trouve à la p. 6.

⁷¹ Projet d'articles sur l'action extérieure du traité constitutionnel, Conv. 685/03, p. 2.

Les objectifs de la politique sont notamment définis en acceptant intégralement le projet d'article du groupe de travail «Action extérieure» et en établissant que dans le cadre de la réalisation des «intérêts et objectifs stratégiques» de l'Union, approuvés par le Conseil européen à la place des actuelles «stratégies communes», le même Conseil peut autoriser l'Union à mobiliser des instruments relatifs à des domaines politiques divers pour mettre en œuvre l'appui stratégique à un pays ou à une région. Sur le plan institutionnel, la nouveauté la plus importante est l'institution d'un **ministre des affaires étrangères de l'Union**, dénomination choisie pour le représentant extérieur européen proposé par le groupe «Action extérieure»: il est nommé par le Conseil européen avec l'accord du président de la Commission, cumule les fonctions de haut représentant et de commissaire européen pour les relations extérieures et dispose de pouvoirs d'initiative à l'égard du Conseil européen, comme ceux des États membres. Les délégations de la Commission dans les pays tiers, qui prennent la dénomination de délégations de l'Union, sont mises à sa disposition.

Le vote à la majorité qualifiée est étendu, en particulier quand le Conseil vote sur des propositions conjointes du ministre et de la Commission; en outre, le Conseil européen peut étendre ultérieurement le vote à la majorité au sein du Conseil.

Concernant la politique de sécurité et de défense commune, dont l'appartenance à la PESD est confirmée, les recommandations du groupe de travail sont également suivies, notamment le renforcement des missions ou tâches de Petersberg, formes de coopérations renforcées, et l'institution d'une agence des armements.

Enfin, une base juridique spécifique pour l'aide humanitaire est introduite, ainsi que de nouvelles dispositions pour le financement rapide d'activités urgentes de la PESC.

Le projet du Présidium recueille le consensus général de la Convention,⁷² qui prend acte du manque d'harmonisation des instruments génériques dans le nouveau cadre unitaire des dispositions relatives à la PESC.

Le débat donne lieu à l'expression des avis les plus divers sur les questions institutionnelles, en particulier sur les conséquences de l'institution du ministre des affaires étrangères, sur le rôle de la Commission en la matière, sur la représentation extérieure de l'Union et sur la présidence de la formation «Affaires générales» du Conseil. Son pouvoir d'initiative suscite également la perplexité; on fait observer, en effet, que l'obligation de présenter ses propositions conjointement à la Commission les soumettrait aux pratiques de la collégialité qui régissent les travaux de l'exécutif, en opposition avec le caractère monocratique qui inspire la figure du ministre. Certains orateurs proposent également l'institution d'un service diplomatique de l'Union.

Pour la majorité qualifiée, des alternatives ont été proposées, le plus souvent en vue d'en faire la règle générale, à l'exception des décisions ayant des implications militaires.

En ce qui concerne plus spécifiquement la défense, le consensus est large, malgré des divergences sur l'évaluation de l'opportunité que les coalitions volontaires d'États agissent dans le cadre de l'Union et sur les formes de coopération renforcée dans ce domaine.

Le projet du Présidium devient, sans modifications significatives, le titre V de la Partie II du projet final de la Convention.

11. Les coopérations renforcées

Cette forme de coopération a été instituée par le traité d'Amsterdam pour réguler une réalité qui existait déjà sans cadre institutionnel: face à la difficulté de réaliser un objectif communautaire déterminé selon les

⁷² Note relative à la session plénière, Bruxelles, 15-16 mai 2003, Conv. 748/03.

formes prévues par les traités, comme dans le cas de l'absence d'unanimité, certains États le poursuivaient directement et en commun. On peut considérer que la monnaie unique, qui concerne seulement les États qui y ont adhéré, constitue une coopération de ce genre.

Les traités prévoient qu'une coopération renforcée doit impliquer au moins huit États autorisés par le Conseil à la majorité qualifiée et concerner une compétence non exclusive de l'Union. En outre, elle ne doit pas porter préjudice au marché intérieur ou provoquer une distorsion de la concurrence. En vertu de cette «institutionnalisation» les États coopérants peuvent se prévaloir des institutions, procédures et mécanismes communautaires.

Le projet préliminaire du Présidium veut faire de cette coopération non seulement un instrument visant à surmonter les difficultés décisionnelles, mais aussi un instrument flexible pour tenir compte des différences objectives entre les États.

Le projet préliminaire du Présidium propose en particulier d'introduire dans la législation actuelle, en grande partie conservée, certaines innovations significatives. Le seuil minimal d'États coopérants est fixé à un tiers des États membres et la coopération est ouverte à tout État membre souhaitant en faire partie ultérieurement. Toutefois, tant au moment de l'autorisation qu'au moment de l'adhésion ultérieure, les éventuelles conditions posées pour la coopération sont maintenues.⁷³ En outre, seuls les États coopérants participent aux votes au Conseil qui concernent une coopération.⁷⁴ Dans le cadre de la politique étrangère, sont proposées des dispositions spéciales qui attribuent au Conseil ou au ministre des affaires étrangères les compétences généralement attribuées à la Commission.⁷⁵ Enfin, les dispositions sur les coopérations renforcées ne s'appliquent pas aux actions dans le cadre de la politique de défense, qui sont spécifiquement gouvernées dans le cadre de cette politique.⁷⁶

Le projet du Présidium est bien accueilli, à part quelques réserves sur le seuil minimal d'un tiers, dont certains proposent la réduction ou sa fixation au cas par cas, et sur l'application de la coopération à la défense. Sur ce point spécifique, la position du Présidium est généralement acceptée, mais certains conventionnels recommandent que les normes générales soient applicables à la création d'une agence des armements, d'autres souhaitant que soit appliqué à la défense uniquement le mécanisme général de coopération renforcée, à l'exclusion de formes spécifiques.⁷⁷ Le projet révisé du Présidium ne contient plus la non-applicabilité des dispositions générales aux actions gouvernées dans le cadre de la politique de défense et, pour le reste, il ne s'écarte du texte précédent que par certaines modifications formelles.⁷⁸ Le projet final n'apporte pas de modifications ultérieures.⁷⁹

⁷³ Articles 32 ter et N du projet préliminaire du Présidium, Conv. 723/03.

⁷⁴ Article 32 ter du projet préliminaire du Présidium, Conv. 723/03.

⁷⁵ Articles M, paragraphe 2, et N, paragraphe 2, du projet préliminaire du Présidium, Conv. 723/03.

⁷⁶ Article I du projet préliminaire du Présidium, Conv. 723/03.

⁷⁷ *Rapport de synthèse de la session plénière, Bruxelles, 30-31 mai 2003*, Conv. 783/03, p. 2-5.

⁷⁸ Article I-43 de la *Version révisée de la partie I*, Conv. 797/03, et articles III-318/III-325 du *Projet de constitution, Vol II*, Conv. 848/03.

⁷⁹ Articles 43 et III-322/III-329.

CHAPITRE VI

INSTITUTIONS ET PROCÉDURES

1. Les positions dans ce domaine

La question institutionnelle, qui comprend celle de la structure constitutionnelle de l'Union et celle des quorums des décisions du Conseil, est la plus épineuse à laquelle la Convention soit confrontée; elle touche en effet aux rapports de force entre États au sein de l'Union et entre les institutions elles-mêmes. Il n'est donc pas surprenant qu'à ce sujet le débat extérieur à la Convention, entre les États et les institutions, soit extrêmement animé et influence de manière déterminante le débat interne. Les documents de la Convention qui le concernent ne suffisent pas pour définir un cadre exhaustif des problèmes à traiter et les sources de presse deviennent indispensables.¹

La question institutionnelle est concernée par deux nouveautés fondamentales: l'augmentation importante des États membres, dont le nombre est passé de quinze à vingt-cinq avec l'élargissement de 2004, et le projet de donner une nouvelle assiette à la politique étrangère et de défense. La première nouveauté a une influence sur la fonctionnalité opérationnelle de la Commission et du Conseil à cause du nombre plus important de membres: pour l'exécutif, la nécessité fondamentale est l'organisation des travaux du collège et, surtout, la répartition des délégations entre les commissaires; pour le Conseil, l'augmentation des États membres implique des difficultés majeures pour la formation des majorités et, en particulier, de l'unanimité. Dans ce contexte, la proposition, au centre d'un vaste débat, de nomination d'un président du Conseil des ministres, devenue ensuite proposition de nomination d'un président du Conseil européen, est discutée surtout du point de vue de l'équilibre avec le président de la Commission.

La deuxième nouveauté, le repositionnement de la politique étrangère et de défense, pose non seulement le problème de la répartition des compétences entre Union et États, mais aussi celui des formes que ces politiques peuvent prendre; les implications les plus importantes concernent, outre la formation des majorités, la représentation extérieure et unitaire de l'Union dans un cadre différent du cadre actuel, où on voit un haut représentant de l'Union «cohabiter» avec les ministres des affaires étrangères des États membres.

Sur le fond de ces thématiques se détache le dilemme méthode communautaire/méthode intergouvernementale. Par méthode communautaire, on entend la forme de gouvernement qui s'est formée historiquement, d'abord dans la Communauté et ensuite dans l'Union, et qui est fondée sur trois institutions partageant à des degrés divers le pouvoir décisionnel, chacune d'elle représentant un intérêt particulier: la Commission, dépositaire des intérêts européens, qui exerce de manière prépondérante le pouvoir exécutif et de manière exclusive le pouvoir d'initiative; le Conseil, représentant des intérêts nationaux, qui partage avec la Commission le pouvoir exécutif et avec le Parlement le pouvoir législatif et budgétaire; le Parlement, dépositaire de la représentation démocratique, qui partage avec le Conseil les pouvoirs susmentionnés. Par méthode intergouvernementale, on entend une forme de gouvernement typique dans les organisations internationales, précisément les organisations dites intergouvernementales, où les pouvoirs décisionnels sont concentrés dans l'organe où sont représentés les gouvernements nationaux et duquel dépendent les organes exécutifs. Les forces politiques et les États les plus sensibles à l'intégration penchent généralement pour la première méthode; ceux qui sont plus prudents quant à cet objectif, pour la deuxième. Cette distinction, dont on pourrait dire qu'elle est idéologique, ne doit pas être considérée comme absolue, parce qu'il existe entre

¹ Cette partie du document fait exclusivement référence aux bulletins quotidiens de l'Agence Europe.

les deux méthodes d'innombrables variantes qui peuvent même coexister, l'une étant appliquée à certaines politiques et l'autre à d'autres politiques. La méthode communautaire n'est généralement pas contestée pour les politiques communes (le premier pilier), alors que la deuxième est invoquée pour la politique étrangère et de défense.

Une deuxième ligne de démarcation en matière institutionnelle sépare les grands États membres, d'une part, et les petits et moyens de l'autre, qui tendent à défendre, sinon à accroître, leur poids au sein de la Commission et du Conseil. À titre d'exemple, jusqu'au traité de Nice, il y avait à la Commission une parité entre les cinq plus grands pays qui désignaient chacun deux commissaires, et les dix autres avec un commissaire chacun. Avec le traité de Nice qui, dans la perspective de l'élargissement à vingt-cinq États membres, prévoit un commissaire par pays, les États petits et moyens disposent de dix-neuf membres contre six pour les grands États, qui représentent pourtant quatre-vingt pour cent de la population de l'Union². En ce qui concerne le Conseil, jusqu'à l'élargissement de 2004, le quorum pour les votes à la majorité qualifiée était fixé à 62 voix, les dix États petits et moyens³ disposant de 39 voix et les grands États⁴ de 48 voix; cela impliquait qu'au moins trois États mineurs devaient nécessairement s'aligner sur la position commune des cinq grands États pour permettre l'adoption d'une décision. Avec les traités d'adhésion, ce quorum a été porté à 232 voix, dont 170 à la disposition des six grands États⁵ et 131 à la disposition des autres États⁶; dans ce contexte, il est nécessaire qu'au moins six de ceux-ci s'alignent sur la position commune des grands États.⁷ En outre, alors qu'avant l'élargissement la majorité qualifiée impliquait également la majorité des États (huit sur quinze), après l'élargissement douze États sur vingt-cinq disposent ensemble de la majorité requise.

Au plan des institutions, le Parlement européen tend à élargir ses compétences, surtout avec l'extension de l'application de la procédure de codécision, et à s'opposer à l'hypothèse d'une deuxième chambre *des États*, envisagée dans certaines propositions, surtout celle du chancelier Schroeder.⁸ De manière générale, le Parlement européen soutient la méthode communautaire et l'abandon de la division en trois piliers.

La Commission a une position substantiellement défensive: elle veut préserver sa nature et ses compétences et à cette fin soutient la méthode communautaire, mais au cours du débat elle en vient également à exiger une plus grande implication des chefs de gouvernement qui sont les garants indispensables de la nature de l'UE comme union d'États et qui, parce qu'ils ont une légitimité démocratique, disposent d'un fort ascendant sur leurs opinions publiques respectives et peuvent, en conséquence, concourir à la formation du consensus populaire sur les choix européens.

2. La composition de la Commission

Face à l'équilibre formel entre grands et petits États au Conseil et à la prééminence des États mineurs à la Commission, il y a la réalité d'un processus décisionnel où il est très difficile de s'opposer aux États membres sur

² F. RICCARDI *Au-delà de l'information*, Agence Europe, Bulletin quotidien 8454 du 3/5/ 2003.

³ Article 205 du traité en vigueur avant l'élargissement: quatre États (Belgique, Grèce, Pays-Bas et Portugal) disposent de 5 voix, deux États (Autriche et Suède) de 4 voix, trois États (Danemark, Irlande et Finlande) de 3 voix et un État (Luxembourg) de 2 voix.

⁴ *Ibidem*. Chacun des grands États dispose de 10 voix, sauf l'Espagne qui dispose de 8 voix.

⁵ Article 205 du traité après les modifications des traités d'adhésion: Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni disposent de 29 voix chacun, la Pologne et l'Espagne de 27.

⁶ *Ibidem*: les Pays-Bas disposent de 13 voix, cinq États (Belgique, République tchèque, Grèce, Hongrie et Portugal) de 12 voix, l'Autriche et la Suède de 10 voix, quatre États (Irlande, Lituanie, Slovaquie et Finlande) de 7 voix, cinq États (Estonie, Chypre, Lettonie, Luxembourg et Slovaquie) de 4 voix et Malte de 3 voix.

⁷ Les dispositions de la majorité qualifiée après l'élargissement ont été signées le 7 avril 2003, avant la conclusion de la Convention.

⁸ Cf. Chapitre I, paragraphe 3.

la base de l'élément discriminant de leur dimension. Cela n'exclut pas que, sur la question de l'équilibre entre grands et petits pays, les seconds fassent preuve d'une certaine sensibilité.

Dans ce contexte, la Commission, dans son document *Pour l'Union européenne, paix, liberté et solidarité*, met l'accent sur la nomination de ses membres et sur leur responsabilité politique en proposant que le président de la Commission soit élu par le Parlement européen, à la majorité des deux tiers des voix et à bulletin secret; le Conseil confirmerait cette nomination et, d'un commun accord avec le président élu, choisirait les commissaires; ensuite, le Parlement approuverait le collège.⁹

L'allure du débat sur ce thème épineux est variable, mais on peut faire un premier bilan dès juillet 2002:

«Aussi bien Jacques Delors que Romano Prodi sont parvenus à la conclusion que la formule d'une Commission restreinte (nombre de commissaires inférieur à celui des pays de l'Union) n'est pas politiquement possible parce qu'il est difficile d'affirmer que la Commission représente l'axe central du système institutionnel de l'UE et d'indiquer en même temps qu'un nombre considérable d'États membres n'y aura pas accès (même si ce n'est qu'à titre provisoire). Aucun pays n'accepte d'en être exclu. Et alors, si la Commission est large, elle doit être radicalement réformée. C'est pourquoi Romano Prodi a lancé son projet visant à réorganiser et à rationaliser le travail de la Commission, projet qui n'est pas parfait ni définitif mais ouvre concrètement le débat (il peut être mis en œuvre sur la base des traités actuels).»¹⁰

3. La présidence du Conseil

Le sujet traité ici s'impose à l'attention à cause des problèmes posés par le système de rotation semestrielle, dont l'abandon recueille un consensus général. Une initiative d'Aznar, Blair et Chirac¹¹ fait beaucoup de bruit: la création d'un président de l'Europe, devenu ensuite, au fil du débat politique, d'abord président de l'Union, puis plus simplement président du Conseil et enfin président du Conseil européen. Indépendamment des définitions, celui-ci devrait présider, notamment, les sommets de l'UE sans être un chef de gouvernement et resterait en fonctions pendant une période pluriannuelle, de deux ans et demi à cinq ans, selon les diverses propositions¹².

Cette proposition rencontre de fortes oppositions. La position des petits États est bien représentée par les pays du Benelux qui, dans la perspective du Conseil européen de Séville, présentent un document sur le sujet:

«En particulier, en ce qui concerne la présidence du Conseil de l'UE, le Benelux estime que l'idée d'élire un président du Conseil européen pour une période prolongée n'est pas une 'alternative satisfaisante à la pratique actuelle'. Le Benelux, dont les Pays-Bas assurent actuellement la présidence, reconnaît que le système de rotation semestrielle de la présidence du Conseil de l'UE a des inconvénients (notamment, le manque de continuité dans la représentation externe de l'UE), mais en souligne aussi les avantages (nouvelle impulsion tous les six mois, visibilité de l'UE dans les États membres, expérience utile pour les autorités de ces derniers), et demande que toute alternative qui pourrait être étudiée à ce système respecte le principe de l'égalité entre États membres et l'équilibre institutionnel actuel.»¹³

⁹ Agence Europe, Bulletin quotidien 8226 du 6/6/ 2002, article 1.

¹⁰ F.RICCARDI *Au-delà de l'information*, Agence Europe, Bulletin quotidien 8251 du 10/7/ 2002.

¹¹ Les trois hommes d'État sont nommés ici par ordre alphabétique et aucun d'eux ne peut être considéré comme le père de l'idée, puisque celle-ci a toujours circulé dans le débat sur les institutions européennes. L'on peut toutefois considérer Chirac comme le premier à l'avoir relancée avec hardiesse dans son discours de Strasbourg du 6 mars 2002, dont on peut citer ce passage: «Il faut donner un président à l'Union européenne. Je l'avais proposé dans le passé, je le propose à nouveau : plaçons à la tête du Conseil européen une personnalité élue par ses membres pour une durée suffisante. Ce président incarnerait l'Europe aux yeux du reste du monde et conférerait au système institutionnel la stabilité dont l'Union a besoin pour être forte.» (<http://www.elysee.fr>)

¹² F.RICCARDI, *Au-delà de l'information*, Agence Europe, Bulletin quotidien 8214 du 18/5/ 2002.

¹³ Agence Europe, Bulletin quotidien 8226 du 6/6/ 2002, article 1.

De son côté, la Commission, dans son document *Pour l'Union européenne, paix, liberté et solidarité*, rejette l'idée d'un président du Conseil européen et du Conseil «Affaires générales» et du Coreper, pour lesquels elle propose le maintien de la rotation, tandis que pour les autres formations les ministres pourraient élire un président en leur sein.¹⁴

Dans le document du Benelux, la référence à la parité entre les États membres montre la préoccupation plus vive des États petits et moyens, tandis que le document de la Commission fait apparaître en filigrane la crainte qu'un président du Conseil puisse éclipser le rôle du président de la Commission.

L'hypothèse que le Conseil soit présidé par le président de la Commission est également évoquée mais rarement suivie à cause d'objections «fondées sur la différence entre le rôle du président du Conseil (qui doit rechercher des compromis susceptibles d'aplanir les divergences entre États membres afin d'aboutir à des décisions) et le rôle de la Commission, qui doit défendre ses projets et propositions fondés sur l'intérêt européen.»¹⁵

4. Le projet du Présidium

Le vaste débat sur les thèmes institutionnels trouve un point de référence au sein de la Convention et une base objective de discussion dans le projet du Présidium sur le sujet¹⁶ en date du 23 avril 2003, donc dans une phase très avancée des travaux conventionnels.

Sans faire aucune distinction entre les institutions et autres organes de l'Union, ce projet définit un cadre institutionnel qui comprend le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil des ministres, la Commission européenne, la Cour de justice de l'Union européenne, la Banque centrale européenne et la Cour des comptes.¹⁷ Le Comité des régions et le Comité économique et social sont les organes consultatifs de l'Union.¹⁸

En ce qui concerne le **Parlement européen**, le nombre maximum de députés en est fixé à sept cents et leur répartition entre les États membres établie selon le calcul régressif-proportionnel (méthode dite de Hondt) avec un seuil minimal de quatre députés par État membre.¹⁹

En ce qui concerne le **Conseil européen**, auquel participe également le *ministre européen des affaires étrangères*, il est prévu un *président du Conseil européen*, élu à la majorité qualifiée du Conseil parmi les chefs d'État et de gouvernement en fonction à la date des élections et ceux qui l'ont été pendant au moins deux ans; la fonction est incompatible avec l'appartenance à une autre institution européenne ou avec l'exercice d'un mandat national. Le président du Conseil européen reste en fonction pendant deux ans et demi, renouvelables une seule fois; il «*assure à son niveau la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune*» et préside les travaux du Conseil européen.²⁰ L'incompatibilité avec un mandat national implique une séparation absolue des fonctions qui a pour conséquence le fait que le président du Conseil européen ne participe pas au vote,²¹ et, au plan politique, cela rend difficile, pour un chef d'État ou de gouvernement en fonction, d'accepter d'exercer une telle fonction.

¹⁴ Agence Europe, Bulletin quotidien 8355 du 6/12/ 2002, article 1.

¹⁵ F.RICCARDI, *Au-delà de l'information*, Agence Europe, Bulletin quotidien 8251 du 10/7/ 2002.

¹⁶ Conv. 691/03

¹⁷ Article 14, paragraphe 2, du projet du Présidium, Conv. 691/03.

¹⁸ Article 23 du projet du Présidium, Conv. 691/03.

¹⁹ Article 15, paragraphe 1, du projet du Présidium, Conv. 691/03.

²⁰ Article 16 bis du projet du Présidium, Conv. 691/03.

²¹ Article 17 ter, paragraphe 2, du projet du Présidium, Conv. 691/03.

Le Conseil européen se prononce par consensus sauf dans les cas où la Constitution en dispose autrement²² et, en ce qui concerne en particulier la majorité qualifiée, les dispositions prévues pour le Conseil des ministres, exposées ci-dessous, sont applicables.

En ce qui concerne le **Conseil des ministres**, le projet du Présidium en prévoit certaines formations:

- Conseil «Affaires générales», qui garantit la cohérence des travaux des diverses formations et prépare, avec le concours de la Commission, les réunions du Conseil européen;
- Conseil législatif, qui concentre l'activité législative du Conseil;
- Conseil «Affaires étrangères», qui élabore les politiques extérieures de l'Union suivant les objectifs stratégiques et est présidé par le ministre européen des affaires étrangères;
- Conseil «Affaires économiques et financières»;
- Conseil «Justice et sécurité».

Le Conseil «Affaires générales» peut instituer d'autres formations. Le Conseil européen peut décider que la présidence d'une formation, différente de celle des «Affaires étrangères», soit exercée par un État membre pour une durée d'au moins une année.²³

Une proposition très importante est faite concernant la majorité qualifiée, qui n'est plus basée sur la pondération des voix, mais qui doit réunir une majorité d'États membres représentant au moins les trois cinquièmes de la population de l'Union.²⁴

En ce qui concerne la **Commission**, le Présidium propose une grande innovation en ce qui concerne sa composition: en font partie le président de la Commission, élu par le Parlement européen, le ministre des affaires étrangères nommé par le Conseil européen et avec rang de vice-président de la Commission, un maximum de treize commissaires européens et éventuellement des commissaires délégués dont le nombre ne peut être supérieur aux membres de la Commission (les commissaires européens et le ministre des affaires étrangères).²⁵ En tout, la Commission peut donc compter jusqu'à 29 membres.

Le président de la Commission est présenté par le Conseil européen en tenant compte des élections au Parlement européen, afin de pouvoir recueillir, au sein de ce dernier, une majorité sur son nom. Le Parlement européen élit le candidat du Conseil européen à la majorité de ses membres. Si ce candidat ne recueille pas la majorité, le Conseil européen propose, dans un délai d'un mois, un nouveau candidat au Parlement européen en suivant la même procédure.²⁶

Le président de la Commission désigne jusqu'à treize commissaires européens, et éventuellement les commissaires délégués, en tenant compte des équilibres politiques et géographiques et, naturellement, de leurs compétences, de leur engagement européen et des garanties d'indépendance qu'ils offrent. Le choix est fait sur la base d'une liste de trois personnes, parmi lesquelles une femme, présentée par chaque État membre.

²² Article 17, paragraphe 3, du projet du Présidium, Conv. 691/03.

²³ Article 17bis, paragraphe 6, du projet du Présidium, Conv. 691/03.

²⁴ Article 17ter, paragraphe 1, du projet du Présidium, Conv. 691/03.

²⁵ Ce passage tient compte des articles suivants du projet du Présidium: 18 troisième paragraphe, 18 bis deuxième et cinquième paragraphes, 19 troisième paragraphe.

²⁶ Article 18 bis, premier paragraphe, du projet du Présidium, Conv. 691/03.

Le président et les personnes désignées sont collectivement soumis à un vote d'approbation du Parlement européen.²⁷

Le **ministre des affaires étrangères de l'Union** est, comme on l'a vu, nommé par le Conseil européen, par vote à la majorité qualifiée et avec l'accord du président de la Commission. Il est, de droit, l'un des vice-présidents de la Commission avec délégation aux relations extérieures et aux autres aspects de l'action extérieure de l'Union, fonction qu'il cumule avec celle de responsable de la politique étrangère et de sécurité commune.²⁸

Les dispositions relatives à la Cour de justice, à la Banque centrale européenne et à la Cour des comptes reproduisent pour l'essentiel les dispositions déjà en vigueur. Un nouvel organe, fortement soutenu par le président de la Convention, est le **congrès des peuples d'Europe**, que le projet du Présidium déclare «éventuel». Il est défini comme l'instance de rencontre et de réflexion de la vie politique européenne. Il n'intervient pas dans la procédure législative de l'Union, mais le Président du Conseil européen lui fait rapport sur l'état de l'Union. Il est composé d'un tiers de membres du Parlement européen et de deux tiers de représentants des parlements nationaux, le total ne dépassant pas sept cents.²⁹ Il se réunit une fois par an.³⁰

5. Le débat au sein de la Convention

Pour la partie institutionnelle du projet du Présidium, on peut distinguer deux séries d'amendements présentés par les conventionnels: ceux qui en acceptent l'arrangement et proposent des modifications en ce sens, et ceux qui voudraient maintenir la situation actuelle.³¹

La position exprimée dans la deuxième série d'amendements trouve un écho dans le débat de mai 2003, au travers des interventions de ceux qui se réclament du traité de Nice qui, selon eux, représente un compromis satisfaisant propre à répondre aux défis de l'Europe élargie; de plus, il serait difficile d'expliquer aux peuples des pays adhérents qui se sont prononcés pour l'adhésion sur la base des dispositions institutionnelles en vigueur que celles-ci doivent maintenant être changées; à ceux-ci il est répondu que la convocation de la Convention et la déclaration de Laeken sont, en elles-mêmes, la reconnaissance que le traité de Nice n'est pas satisfaisant.

Indépendamment de la volonté d'introduire des innovations dans le texte en vigueur, certains principes et considérations de fond ressortent: le respect du principe d'égalité des États membres et la recherche d'une solution consensuelle acceptable pour tous.³²

La question du **Conseil européen et de sa présidence** enflamme le débat, bien que la solution du Présidium recueille un large consensus. Il est souligné que les pouvoirs du président ne sont pas différents de ceux exercés actuellement par celui qui est en fonction selon la rotation semestrielle, défendue par l'argument que la méthode actuelle répond mieux au principe de l'égalité des États et renforce le sentiment d'intégration. Il est proposé d'élire le président du Conseil européen au suffrage universel et dans l'avenir, éventuellement, de fusionner cette fonction avec celle de président de la Commission.

²⁷ Article 18 bis, deuxième paragraphe, du projet du Présidium, Conv. 691/03.

²⁸ Article 19 du projet du Présidium, Conv. 691/03.

²⁹ Le projet du Présidium n'indique aucune clé de répartition entre les parlements nationaux.

³⁰ Projet du Présidium, p. 12, Conv. 691/03.

³¹ Analyse du président de la Convention à l'ouverture du débat. *Note de synthèse de la session plénière des 15-16 mai 2003*, Conv. 748/03, p. 2.

³² *Note de synthèse de la session plénière des 15-16 mai 2003*, Conv. 748/03, p. 4.

Quant aux problèmes spécifiques propres à la solution du Présidium, on craint surtout la superposition des fonctions du président de la Commission et du ministre des affaires étrangères en matière d'action extérieure; se pose également le problème de l'appareil administratif à la disposition du président du Conseil européen.³³

Au sujet du **Conseil des ministres**, le nouveau système de majorité qualifiée est substantiellement accepté, tandis que l'accent est mis sur la présidence, pour laquelle le maintien de la rotation semestrielle ou une programmation pluriannuelle des présidences sont demandés. Certains proposent que le président de la Commission préside la formation «Affaires générales». Quant aux formations, on estime que leur réduction ne doit pas aller au-delà de celle décidée au Conseil européen de Séville. La concentration en une formation unique «Conseil législatif» de toute la législation suscite plus particulièrement des critiques de la part de ceux qui craignent que les autres formations soient induites à se désintéresser de la législation; par contre, cette formation est soutenue par ceux qui y voient une possibilité de meilleure coordination de la législation européenne.³⁴

La **composition de la Commission** est également un thème brûlant. De nombreux conventionnels sont favorables à la présence dans l'exécutif d'au moins un membre pour chaque État membre par souci d'égalité, mais parmi ceux-ci, certains se déclarent disposés à accepter un nombre de commissaires inférieur aux États membres, à condition que le principe de la rotation des sièges de commissaire entre les États soit sanctionné. Ceux qui sont favorables à la proposition du Présidium rappellent la vocation de la Commission à être l'interprète des intérêts généraux de l'Union.

Un autre thème de discussion est la **présidence de la Commission**, dont l'élection par le Parlement européen semble ne pas recueillir un vaste consensus: les propositions du Présidium, en particulier, ne semblent pas assez innovantes à certains, tandis que d'autres proposent des solutions de compromis. Il faut noter la proposition de dissoudre le Parlement européen en cas d'adoption d'une motion de censure de la Commission.³⁵

6. Les institutions dans le projet final

Les dispositions relatives aux institutions constituent le Titre IV de la Partie I (articles 18 à 31) du projet final; dans l'ensemble elles sont identiques à celles proposées par le Présidium. Les modifications les plus importantes sont présentées.

Le nombre maximal de députés européens est augmenté de trente-six, ce qui le porte à sept cent trente-six. Un paragraphe chargeant le Conseil européen de fixer, à l'unanimité, la répartition des députés entre les États membres avant les élections de 2009, est ajouté. Cette décision doit respecter les critères prévus par la Constitution.³⁶

En ce qui concerne le président du Conseil européen, l'incompatibilité avec l'appartenance à une autre institution européenne est supprimée, et seule l'incompatibilité avec un mandat national est conservée.³⁷

Les formations du Conseil des ministres et le vote à la majorité qualifiée sont substantiellement modifiés, et la possibilité de modifier la procédure législative est introduite. En ce qui concerne les formations, le Conseil

³³ *Ibidem*, p.5.

³⁴ *Ibidem*, p.7.

³⁵ *Ibidem*, p. 6.

³⁶ Article 19 du projet final, Conv. 850/03. Les critères de répartition des députés ont été illustrés ci-dessus au paragraphe 4 du présent chapitre.

³⁷ Article 21 du projet final. Conv. 850/03.

«Affaires générales» et le Conseil législatif sont fusionnées et, en plus de celle qui en résulte, seule la formation «Affaires étrangères» est prévue, le Conseil européen ayant la faculté de déterminer les autres.³⁸

La définition du vote à la majorité est diversifiée: celle proposée par le Présidium³⁹ est accompagnée d'une majorité qualifiée déterminée différemment: le vote de *deux tiers des États membres représentant au moins les trois cinquièmes de la population de l'Union*. Cette deuxième majorité qualifiée s'applique dans les cas où le Conseil européen ou le Conseil des ministres ne statuent pas sur la base d'une proposition de la Commission ou sur l'initiative du ministre des affaires étrangères. Enfin, le Conseil européen peut adopter à l'unanimité l'application de la procédure législative ordinaire, quand la Constitution prévoit une procédure spéciale, après une période minimale d'examen de six mois.⁴⁰

Les modifications les plus significatives enregistrées par le projet final concernent la composition de la Commission. Elles visent à réaliser une meilleure mise en œuvre du principe d'égalité des États membres. Par conséquent, un *système de rotation égale entre les États membres* est expressément sanctionné par le choix des treize commissaires. L'institution du système de rotation est attribuée au Conseil européen sur la base de deux critères: aucun État membre ne peut avoir plus de deux membres au sein de la Commission (notamment le président et le ministre des affaires étrangères et les commissaires sans droit de vote) et *«chacun des collèges successifs est constitué de manière à refléter d'une manière satisfaisante l'éventail démographique et géographique de l'ensemble des États membres de l'Union.»* Quant au choix des commissaires, les critères de compétence que le projet du Présidium prévoyait sont confirmés, mais le président de la Commission peut choisir seulement une des personnes inscrites sur la liste de trois personnes présentée par chaque État membre.⁴¹ En outre, au lieu des commissaires délégués, dont la position dans le projet du Présidium restait volontairement indéterminée, sont prévus des commissaires sans droit de vote venant des États non représentés à la Commission. Leur nombre maximal n'est pas spécifié, mais d'après la logique du projet final, on peut supposer que l'orientation consiste à nommer un commissaire sans droit de vote pour chaque pays non représenté au collège. Le projet final confirme la procédure d'élection du président de la Commission par le Parlement européen et la responsabilité politique de l'exécutif devant celui-ci et précise l'obligation, pour un commissaire, de démissionner si le président de la Commission le lui demande.⁴²

En ce qui concerne le ministre des affaires étrangères, la possibilité pour le Conseil européen de mettre fin à son mandat selon la même procédure que celle prévue pour sa nomination est introduite.⁴³ Pour les autres institutions et les organes consultatifs, le projet final ne s'écarte pas significativement de celui du Présidium qui, de son côté, innove peu par rapport à la situation actuelle. Le projet final ne reprend pas la proposition d'institution d'un congrès des peuples.

7. Les actes de l'Union et ses procédures législatives

La reclassification, dans le contexte du projet de traité, des actes, législatifs ou non, au travers desquels l'Union exerce ses compétences est un sujet technique, mais non dépourvu d'implications politiques. C'est ce qui ressort du rapport du groupe de travail sur la *Simplification*, dénomination qui souligne l'objectif, non seulement de la Convention en cette matière, mais déjà celui de la déclaration de Laeken.

³⁸ Article 23 du projet final. Conv. 850/03.

³⁹ Une majorité des États membres représentant les trois cinquièmes de la population de l'Union. Cf. paragraphe 3 du présent chapitre.

⁴⁰ Article 24 du projet final. Conv. 850/03.

⁴¹ De manière cohérente avec les dispositions du projet final, les listes de trois candidats sont présentées seulement par les États membres déterminés par le système de rotation.

⁴² Articles 25 et 26 du projet final. Conv. 850/03.

⁴³ Délibération à la majorité qualifiée avec l'accord du président de la Commission. Article 27 du projet final. Conv. 850/03

Le rapport final du groupe⁴⁴ part de la constatation que certains des quinze types d'actes, actuellement prévus ou confirmés par la pratique,⁴⁵ ne se distinguent pas par une efficacité différente et que l'on peut donc procéder à leur réduction sur la base du critère de leur efficacité juridique. Les actes peuvent être regroupés en deux catégories: obligatoires, non obligatoires.

La catégorie des actes obligatoires comprend les actes suivants:

- le règlement, ayant force de loi et directement applicable dans les États membres, que le groupe propose de dénommer *loi de l'Union européenne*;
- la directive, applicable dans les États membres moyennant un acte national, généralement législatif, qui doit être conforme à la directive, pour lequel le groupe propose la dénomination de *loi-cadre de l'Union européenne*;
- la décision, acte non législatif obligatoire pour ses destinataires, d'une utilisation particulièrement flexible et que, du fait de cette caractéristique, le groupe conseille d'utiliser pour le domaine de la PESC;
- les règlements d'exécution qui fixent les modalités d'application d'une loi de l'Union européenne.

Il y a deux types d'actes non obligatoires: la *recommandation* et l'*avis*.

Cette simplification des actes a pour implication politique l'abandon des «piliers», dont la raison d'être est précisément la différenciation des actes.

En matière de procédures, le groupe recommande l'extension du domaine d'application de la codécision, qui deviendrait la procédure normale pour les actes législatifs, la suppression de la coopération, qui serait remplacée par la consultation, et la limitation de la procédure d'avis conforme à la seule ratification de certains accords internationaux.

La Convention accueille favorablement les propositions du groupe avec les inévitables réserves sur certains points: en particulier la création de la catégorie des actes délégués, bien que pour ceux-ci on puisse parler plutôt de demande d'approfondissement que d'opposition franche; on invoque surtout la possibilité que le législateur confisque à son profit l'adoption des actes délégués. Du débat à la Convention émerge la proposition de donner aux États membres plus de latitude pour l'application du droit de l'Union au niveau national: cette proposition introduit dans le débat, essentiellement technique, la question politique de fond entre la méthode communautaire et la méthode intergouvernementale.⁴⁶

Le projet du Présidium relatif aux articles 24-33 reprend fidèlement les propositions du groupe de travail et le débat conventionnel correspondant.⁴⁷ Cet arrangement est confirmé dans les versions ultérieures du texte jusqu'au projet final,⁴⁸ sans que le débat sur chacune d'elles s'écarte significativement de celui de décembre 2002, qui est résumé ci-dessus, à l'exception de quelques rares modifications aux normes en vigueur en matière de procédures législatives.

⁴⁴ Conv. 424/02.

⁴⁵ Règlement, directive, décision-cadre, deux types de convention, trois types de décision, principes et orientations générales, stratégies communes, action commune, deux types de position commune, recommandation, avis.

⁴⁶ *Note relative à la session plénière, Bruxelles, 5-6 décembre 2002*, Conv. 449/02, p. 4-6.

⁴⁷ Conv. 507/03.

⁴⁸ Dans le projet final, les actes de l'Union sont régis par le Chapitre I, Titre V, Partie I, articles 32 à 38.

8. Les finances de l'Union: du groupe de travail au projet du Présidium

Le groupe de travail sur la simplification s'occupe également de la question du budget et formule certaines recommandations; certaines sont purement formelles, comme un article spécifique qui sanctionne les principes budgétaires, actuellement définis dans six articles du traité; d'autres sont plus substantielles, inspirées par le maintien de la double autorité budgétaire, Parlement et Conseil: le premier prépondérant en matière de dépenses et le deuxième en ce qui concerne les ressources, dont le régime est adopté par les États membres, et les perspectives financières, qui encadrent la procédure budgétaire annuelle et reçoivent maintenant une base juridique.

Pour la procédure budgétaire annuelle, le groupe propose le modèle d'une codécision simplifiée incluant des réunions de conciliation, soit entre la première lecture du Parlement et l'adoption de la position du Conseil, soit entre cette dernière et la deuxième lecture du Parlement. Quant aux quorums de majorité fonctionnelle, il est proposé d'étendre à l'ensemble de la question budgétaire les quorums actuels pour les dépenses non obligatoires, ce qui fait disparaître l'actuelle distinction entre les deux catégories de dépenses: majorité des membres du Parlement en première lecture et majorité qualifiée au Conseil pour l'adoption de sa position.

Si celle-ci ne contient pas d'amendements, le budget est réputé adopté; de son côté, le Parlement peut accepter tous les amendements du Conseil à la majorité des votes ou les modifier ou les rejeter à une majorité de ses membres représentant les deux tiers des voix exprimées.

Le groupe propose aussi une programmation financière à moyen terme qui intègre les accords sur la réglementation budgétaire et inclut un plafond global de ressources propres et des plafonds annuels de dépenses par ligne budgétaire. Le moyen terme coïnciderait avec le mandat du Parlement et de la Commission. Cette programmation serait adoptée, sur initiative de la Commission, par le Conseil avec avis conforme du Parlement.

Enfin, il est proposé d'établir un lien entre législation et procédure budgétaires sur la base de l'accord institutionnel de 1999 qui exige l'adoption préliminaire d'un acte législatif pour l'exécution de chaque affectation budgétaire.⁴⁹

Au cours du débat à la Convention, de nombreux orateurs critiquent la fusion des modalités de vote pour les dépenses obligatoires et non obligatoires, parce qu'elle altère les équilibres institutionnels actuels en empêchant le Conseil de porter un jugement définitif sur certaines dépenses importantes, telles que les dépenses agricoles.⁵⁰

Le projet du Présidium enregistre la position du groupe en matière de ressources propres en reproduisant le texte du traité en vigueur,⁵¹ en insérant un article spécifique sur les principes et la réglementation budgétaire,⁵² et en reprenant des articles du traité en vigueur et l'accord interinstitutionnel de 1999. Des principes généralement reconnus par la doctrine, l'équilibre et l'annualité, actuellement prévus par les articles 268 et 271 du traité en vigueur, ainsi que celui de bonne gestion financière, sont officialisés par cet article.⁵³ Mais la partie la plus significative concerne la réglementation budgétaire, qui «constitutionnalise» l'accord interinstitutionnel déjà cité, en prévoyant un acte législatif pour l'exécution d'une inscription au budget et obligeant la Commission

⁴⁹ Conv. 424/02, p. 19-21.

⁵⁰ *Note relative à la session plénière, Bruxelles 5-6 décembre 2002*, Conv. 449/02, p. 6-7.

⁵¹ Article 38 du projet du Présidium, Conv. 602/03. Cet article reproduit fidèlement l'article 269 du TCE.

⁵² Article 39 du projet du Présidium, Conv. 602/03.

⁵³ Le principe de saine gestion financière n'est pas un principe budgétaire, c'est-à-dire un principe qui en régit la formation, mais un principe d'exécution des recettes et des dépenses.

à s'assurer préalablement de la couverture budgétaire de chacune de ses propositions ou mesures ayant une incidence financière.

Pour la procédure budgétaire, le projet du Présidium tient compte du faible soutien que les recommandations du groupe de travail ont reçu de la Convention et se limite à fixer «*un schéma de procédure qui reflète le plus petit commun dénominateur des avis exprimés par les conventionnels*» et renvoie à une réflexion ultérieure⁵⁴ qui sera menée par un cercle de réflexion spécifique dont les premiers résultats sont présentés à l'assemblée.⁵⁵ Ceux-ci prennent la forme d'un consensus substantiel sur l'efficacité juridique des perspectives financières, avec un approfondissement particulier des principes qui devraient les gouverner et sur l'abandon de la séparation entre dépenses obligatoires et non obligatoires. Cependant, on ne parvient pas, du moins à la date de la présentation, à parvenir à un consensus total sur la procédure annuelle: la procédure devrait être celle de la codécision avec une seule lecture et une phase de conciliation. Le point sans consensus est la procédure en cas de désaccord entre le Parlement et le Conseil.

La Convention semble assez divisée en la matière. En ce qui concerne les procédures d'adoption des ressources propres, à ceux qui soutiennent le maintien de la situation actuelle s'opposent ceux qui l'estiment préjudiciable aux futurs développements de l'Union, parce qu'elle n'est pas adaptée à la création de nouvelles ressources «vraiment propres», comme pourrait l'être un impôt européen souhaité par certains. Par contre, le consensus se fait sur la proposition relative aux perspectives financières et à l'abandon de la distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires, tandis qu'en matière de procédure annuelle la Convention semble avoir une position similaire à celle du cercle de réflexion: consensus pour la procédure simplifiée, mais hésitation sur les dispositions en cas de désaccord entre les deux branches de l'autorité budgétaire.⁵⁶

9. Les finances de l'Union: vers le projet final

Sur la base de ce débat et des approfondissements ultérieurs effectués au sein de l'exécutif, les dispositions **sur les finances de l'Union** constituent le titre VII du projet révisé par le Présidium pour l'ensemble de la première partie de la Constitution. En matière de ressources propres, celles-ci, à *titre de mesure nécessaire* à la réalisation des objectifs de l'Union, sont désormais établies par une loi européenne, approuvée à l'unanimité du Conseil, après consultation du Parlement européen. Mais une telle loi entre en vigueur seulement quand les États membres l'ont approuvée selon leurs normes constitutionnelles respectives. Une autre loi du Conseil adoptée selon les règles générales en la matière après consultation du Parlement européen, prévoit les modalités applicables aux ressources propres.⁵⁷

Les perspectives financières, désormais appelées «**cadre financier**», prennent la forme de loi européenne du Conseil, après approbation du Parlement européen qui vote à la majorité de ses membres. Le cadre financier fixe les plafonds annuels par catégorie de dépenses et, avec le consensus recueilli depuis le début du débat en la matière, il fixe donc le budget.⁵⁸

⁵⁴ Article 40 du projet du Présidium, Conv. 602/03. La phrase en italique dans le texte est une citation du commentaire de cet article, p. 9 du projet.

⁵⁵ *Note relative à la session plénière, Bruxelles, 3-4 avril 2003*, Conv. 677/03, p. 12-14.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 14-16.

⁵⁷ Article I-53 du projet révisé du Présidium, Conv. 724/03

⁵⁸ Article I-54 du projet révisé du Présidium, Conv. 724/03. Cet article est intégré à l'article III-304 du projet révisé de la partie III, projet de texte révisé, Conv. 802/03.

Le **budget** prend la forme de loi européenne,⁵⁹ largement intégrée dans la partie III du projet révisé de Constitution qui en établit la procédure d'approbation, laquelle s'inspire, en la simplifiant, de la procédure législative de codécision:

- La Commission soumet le projet de budget aux deux branches de l'autorité budgétaire au plus tard le 1er septembre de l'année précédant l'année à laquelle se réfère le budget;
- le 1er octobre suivant au plus tard, le Conseil adopte et communique au Parlement sa position;
- si, quarante jours au plus tard après la communication,⁶⁰ le Parlement approuve la position du Conseil ou ne se prononce pas, la loi budgétaire est réputée approuvée conformément à la position du Conseil;
- si, au terme du même délai et à la majorité de ses membres, le Parlement approuve des amendements à la position du Conseil, la phase de conciliation s'ouvre, sauf dans le cas où, dans les dix jours suivants, le Conseil adopte tous les amendements du Parlement; dans ce cas le budget est une loi conforme à la position du Conseil amendée par le Parlement;
- la conciliation doit aboutir à un projet commun au plus tard 21 jours après sa convocation;
- en cas d'issue positive de la conciliation, le projet commun est soumis au vote des deux branches de l'autorité budgétaire; le Parlement vote à la majorité des votes exprimés, le Conseil à la majorité qualifiée;
- en cas d'issue négative de la conciliation, le Parlement confirme ses amendements avec un double quorum fonctionnel (la majorité des membres et les trois cinquièmes des votes exprimés);
- le budget devient une loi intégrant les amendements confirmés du Parlement et la position du Conseil sur les lignes budgétaires pour lesquelles les amendements du Parlement n'ont pas été confirmés.⁶¹

Les dispositions du projet révisé sont enregistrées dans le projet final de la Convention avec des modifications marginales. Toutefois, il importe de rappeler les observations politiquement significatives sur le projet révisé exprimées lors du débat en assemblée. Deux observations importantes sont faites concernant les ressources: certains orateurs sont opposés au principe de l'adéquation aux objectifs de l'Union, tandis que d'autres souhaitent la création d'un impôt de l'Union auxquels s'opposent d'autres conventionnels. En matière de processus décisionnel, la ratification nationale de la loi européenne rencontre l'opposition des députés.

Les questions de procédure sont au centre du débat sur les autres points des dispositions examinées ici. En ce qui concerne le cadre financier pluriannuel, certains conventionnels plaident pour la codécision et d'autres préféreraient le vote à l'unanimité du Conseil. Pour la procédure budgétaire, certains conventionnels proposent qu'en cas de désaccord entre le Parlement et le Conseil le montant le plus bas de ceux proposés soit inscrit au budget.⁶²

⁵⁹ Article I-55 du projet révisé du Présidium, Conv. 724/03.

⁶⁰ Dans le projet final, le nombre de jours est fixé à 42.

⁶¹ Article III-306 du projet révisé de la partie III, projet de texte révisé, Conv. 802/03.

⁶² *Note relative à la session plénière, Bruxelles, 30-31 mai 2003*, Conv. 783/03, p. 8.

CHAPITRE VII

POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

1. Les politiques de l'Union en général

La partie III du projet de Constitution est consacrée aux politiques et au fonctionnement de l'Union et reproduit pour l'essentiel le texte du traité en vigueur instituant la Communauté européenne; elle se limite tout au plus à étendre le vote à la majorité qualifiée au Conseil. Les dispositions concernant les diverses politiques restent substantiellement inchangées, au point que certains membres de la Convention regrettent que les dispositions en matière de politique agricole commune n'aient pas été modernisées de manière à tenir compte des développements les plus récents.¹

Les discussions et les propositions relatives aux politiques se rapportant en tout ou partie au deuxième et au troisième piliers ont été évoquées dans les chapitres précédents. Il paraît utile d'exposer celles concernant la politique économique et la politique sociale, la première parce qu'elle joue un rôle de plus en plus important dans la vie de l'Union, la deuxième parce qu'elle est au centre d'un débat extrêmement animé sur le statut social qui agite toutes les opinions publiques européennes depuis plusieurs années. La question des services d'intérêt général a été exclue de ce contexte pour les raisons expliquées dans le dernier paragraphe du présent chapitre, qui lui est consacré.

2. La politique économique et monétaire

La politique économique est un chapitre crucial de l'Union, surtout depuis que le traité de Maastricht a fixé, pour certains des États membres, l'objectif de la convergence économique et financière et créé la monnaie unique. La politique économique, tout en étant considérée d'intérêt communautaire, est une compétence nationale; la politique monétaire est une compétence exclusive de la Communauté qui l'exerce par l'intermédiaire de la Banque centrale européenne.

Le groupe de travail sur la gouvernance économique² confirme cet arrangement, mais suggère d'améliorer la coordination des politiques économiques et renvoie à un débat au sein de la Convention l'introduction éventuelle de nouveaux objectifs de politique économique, sur lesquels il semble qu'il ne soit pas parvenu à un consensus.

Le groupe se concentre essentiellement sur les aspects procéduraux; sur ce sujet également le rapport ne semble pas indiquer de recommandations, se contentant plutôt de résumer les positions exprimées au cours de son débat interne, qui reproduit l'éternelle opposition entre partisans de la méthode communautaire et ceux de la méthode intergouvernementale. Ainsi, sur le thème des grandes orientations des politiques économiques,³ adoptées par le Conseil, certains membres du groupe estiment que la Commission doit pouvoir présenter une proposition formelle au lieu d'une recommandation, tandis que d'autres rejettent cette idée qui pourrait inciter les États à se sentir «dépossédés» de leurs prérogatives. En matière de mise en œuvre des grandes orientations, le groupe est divisé entre ceux qui plaident pour l'extension du rôle de la Commission et ceux qui préfèrent la

¹ *Compte-rendu de la session plénière du 4 juillet 2003*, Conv. 849/03, p. 4.

² *Rapport final du groupe VI «gouvernance économique»*, Conv. 357/02.

³ Article 99 du traité instituant la Communauté européenne.

situation actuelle. Les premiers, en particulier, confieraient à la Commission l'envoi des premières alertes à l'État défaillant qui se verrait également exclu des votes sur les décisions définitives à adopter sur proposition de la Commission. L'ensemble du groupe semble être favorable à une plus grande implication du Parlement.

La majorité du groupe est également favorable à un rôle plus important de la Commission en matière de déficit public excessif;⁴ tandis que certains de ses membres sont pour l'exclusion de l'État défaillant des décisions qui le concernent. En revanche, le pacte de stabilité et de croissance, étant un acte spécifiquement politique, ne devrait pas, selon la majorité du groupe, être inclus dans la Constitution.

En matière de fiscalité, le groupe recommande le maintien de la réglementation actuelle et sa majorité souhaite que des modifications soient apportées aux procédures décisionnelles afin de faciliter les progrès dans le domaine fiscal. Ces progrès ne devraient pas concerner la création d'impôts communautaires, ni l'impôt sur les personnes physiques et le patrimoine, mais le rapprochement des taux et des normes de base de l'impôt direct et sur le revenu des sociétés.

Pour la politique monétaire, le rapport du groupe se fait l'écho du débat en cours sur le rôle de la Banque centrale depuis sa création. Le groupe ne recommande pas de modifications de la réglementation actuelle,⁵ mais certains de ses membres soulèvent la question de l'ajout de la croissance et de l'emploi aux missions de la Banque et celle d'une plus grande responsabilité et d'une plus grande transparence de l'institut d'émission européen.

Le débat au sein de la Convention⁶ fournit des indications plus précises. Les dispositions du traité en vigueur relatives à la compétence de l'Union en matière de politique monétaire et des États en matière de politique économique et sur la non inclusion du pacte de stabilité dans la Constitution pour les raisons déjà évoquées par le groupe, sont confirmées.

Toutefois, un consensus se forme sur l'insertion dans la Constitution des objectifs économiques et sociaux et aussi sur le pouvoir de la Commission d'adresser un premier avertissement à l'État qui n'applique pas les grandes orientations; seuls certains conventionnels partagent l'idée d'exclure l'État défaillant du vote sur les décisions qui le concernent, tandis que cette exclusion rencontre la faveur d'un nombre plus important de conventionnels quand les décisions concernent l'excès de déficit. En matière de fiscalité, la Convention suit, dans l'ensemble, la position du groupe, mais l'abandon du vote à l'unanimité du Conseil pour les décisions en cette matière suscite une vive opposition.

En matière monétaire, il n'y a pas de consensus sur la formalisation du groupe euro, bien qu'une tendance clairement favorable à sa représentation internationale se soit dessinée.

Le projet préliminaire du Présidium en matière de politique économique et monétaire⁷ s'inspire des recommandations formulées par le groupe de travail sur la gouvernance économique et par le groupe sur la simplification; il comprend un protocole sur le groupe euro.

Le projet préliminaire reprend la recommandation d'un renforcement des pouvoirs de la Commission en matière de grandes orientations en lui attribuant le pouvoir d'envoyer un premier avertissement à l'État

⁴ Article 104 du traité instituant la Communauté européenne.

⁵ À l'exception de la modification de l'article 10, deuxième paragraphe, du statut de la BCE relatif au fonctionnement de son comité directeur dans la perspective de l'élargissement.

⁶ *Compte-rendu de la session plénière des 7 et 8 novembre 2002*, Conv. 400/02, p. 1-6.

⁷ Conv. 727/02, p.8-26.

défaillant et opte pour l'exclusion de cet État des décisions ultérieures du Conseil qui le concernent.⁸ Des dispositions substantiellement identiques sont introduites pour le déficit excessif.⁹

En ce qui concerne le groupe euro, outre sa reconnaissance formelle moyennant le protocole susmentionné, sa représentation internationale est prévue. Les États de la zone euro et la Commission coordonnent leur position dans les instances internationales compétentes en y associant la Banque centrale qui reste toutefois indépendante, et le Conseil, en se basant sur cette coordination, *peut adopter les mesures opportunes pour garantir une représentation unifiée dans le cadre des institutions et conférences financières internationales.*¹⁰

En matière fiscale, le projet préliminaire du Présidium propose le vote à la majorité pour la coopération administrative et la lutte contre la fraude fiscale touchant une série d'impôts, à condition que le Conseil, délibérant à l'unanimité, ait au préalable constaté que la proposition de la Commission concerne ces matières.¹¹ Pour le reste, le vote à l'unanimité continue à être applicable.

Le débat sur le projet du Présidium¹² reproduit les dispositions déjà élaborées en novembre 2002. En général, on constate un progrès par rapport à la situation actuelle, mais certains le considèrent encore insuffisant. En particulier, une plus grande implication du Parlement européen dans l'élaboration des grandes orientations est souhaitée par plusieurs parties, tandis qu'en ce qui concerne le groupe euro il est proposé un véritable ECOFIN des États euro. La possibilité de confier la représentation internationale de la zone euro à la Commission ou, selon d'autres, au président du groupe euro, est également évoquée.

Il faut signaler la proposition de certains conventionnels de prévoir un poste institutionnel qui, sur le modèle du ministre des affaires étrangères, réunirait les fonctions de commissaire pour les questions économiques et financières et de président de l'ECOFIN. Enfin, de nombreux conventionnels estiment décevants les progrès en matière fiscale où, par ailleurs, le vote à la majorité qualifiée rencontre de fortes oppositions.

Le projet final est substantiellement identique à celui du Présidium.¹³

3. La politique sociale

Compte tenu de son importance pour l'opinion publique européenne, la politique sociale est un sujet d'un intérêt notable pour les conventionnels. Il est débattu en même temps que le rapport final du groupe sur la gouvernance économique et sur la base de deux demandes de création d'un groupe de travail spécifique sur la matière.

De nombreux orateurs soulignent que la politique sociale doit être traitée de manière suffisamment ambitieuse dans la Constitution, afin de créer, à côté du marché unique tel qu'on l'entend traditionnellement, un marché social européen. Les contenus évoqués incluent «...les droits sociaux fondamentaux, la protection sociale, le plein emploi, l'égalité entre les sexes et la nécessité de protéger les services d'intérêt général.»¹⁴

⁸ Article III-68 (ex article 99) du projet préliminaire du Présidium, Conv. 727/02.

⁹ Article III-73 (ex article 104) du projet préliminaire du Présidium, Conv. 727/02.

¹⁰ Article III-81 du projet préliminaire du Présidium, Conv. 727/02.

¹¹ Articles III-59 (ex article 93) et III-60 du projet préliminaire du Présidium, Conv. 727/02. Les impôts auxquels peut s'appliquer le vote à la majorité comme décrit dans le texte sont l'impôt sur le revenu des sociétés, sur le chiffre d'affaires, sur la consommation et autres impôts indirects.

¹² *Compte-rendu de la session plénière des 30-31 mars 2003*, Conv. 783/03, p. 5-7.

¹³ La gouvernance économique est régie par les articles III-59 à III-96 du projet final et du protocole sur le groupe euro.

¹⁴ *Compte-rendu de la session plénière des 7 et 8 novembre 2002*, Conv. 400/02, p. 6.

La déclinaison de ces contenus dans les politiques suscite des opinions diverses. Pour certains conventionnels, il faut étendre les compétences actuelles de l'Union et les baser sur une législation européenne en matière d'emploi et la coordination des politiques nationales en matière sociale. Pour d'autres, il faut insérer dans la Constitution une clause horizontale stipulant la prise en compte de la politique sociale dans toute la législation européenne. Le rôle des partenaires sociaux est également évoqué. Un seul orateur estime qu'il n'est pas possible de créer un modèle social européen unique et considère inopportune l'extension des compétences de l'Union en matière sociale.¹⁵

Le groupe de travail, créé après la session de novembre 2002, présente rapidement son rapport.¹⁶ Il y recommande d'insérer parmi les valeurs de l'Union la justice sociale, la solidarité et l'égalité, avec une référence particulière à la parité hommes-femmes. Le groupe recommande que l'article 3 du traité constitutionnel mentionne la promotion

«... du plein emploi, de la justice sociale, de la paix sociale, du développement durable, de la cohésion économique, sociale et territoriale, de l'économie sociale de marché, de la qualité du travail, de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, de l'insertion sociale, d'un niveau élevé de protection sociale, de l'égalité entre les hommes et les femmes, des droits des enfants, (...) d'un niveau élevé de santé publique et de services sociaux et services d'intérêt général efficaces et de qualité.»¹⁷

Au plan des compétences, le groupe estime que les compétences actuelles sont adéquates, tout en souhaitant leur extension dans le domaine de la santé publique et des services d'intérêt général. Il semble toutefois que le point fondamental soit la recommandation que l'action européenne se concentre sur les aspects sociaux du fonctionnement du marché unique et sur les questions transnationales.

En matière de vote à la majorité qualifiée, les recommandations du groupe sont précises. Il se concentre sur l'article 137 du traité de Nice relatif aux objectifs de la politique sociale et propose l'abandon du vote à l'unanimité pour les mesures en matière de protection des travailleurs en cas de licenciement, de représentation et de défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, ainsi qu'en matière de conditions d'emploi des citoyens de pays tiers,¹⁸ en laissant l'application de l'unanimité aux seules questions de sécurité sociale et de protection des travailleurs.¹⁹ Cette recommandation suscite toutefois une vive opposition de la part d'une minorité de parties. Le groupe estime en outre que le vote à la majorité qualifiée pourrait être étendu aux mesures contre les discriminations fondées sur le sexe, l'origine ethnique et la religion, et aux mesures de sécurité sociale dans les cas de situations transfrontalières.²⁰ Enfin, le groupe recommande la reconnaissance, dans la Constitution, du rôle des partenaires sociaux.

Lors de la discussion du rapport du groupe, qui recueille un large consensus, le sujet le plus débattu est l'extension du vote à la majorité qualifiée dans les matières prévues à l'article 137 du traité de Nice, comme cela était du reste prévisible étant donné la vaste discussion que cette recommandation avait suscitée au sein du groupe. L'argument contraire fondamental est

¹⁵ *Compte-rendu de la session plénière des 7 et 8 novembre 2002*, Conv. 400/02, p. 6-8.

¹⁶ Conv. 516/I/03 et le corrigendum avec le même numéro.

¹⁷ *Rapport final du groupe XI «Europe sociale»*, Conv. 516/I/03, p. 2.

¹⁸ Il s'agit des points d, f et g de l'article 137, paragraphe 1 du traité de Nice.

¹⁹ Point c de l'article 137, paragraphe 1, du traité de Nice.

²⁰ Article 42 du traité instituant la Communauté européenne.

«...que le traité de Nice venait d'entrer en vigueur et qu'un tel passage à la majorité était dès lors possible pour autant que les États membres en aient l'intention. Ces mêmes membres ont confirmé qu'ils n'entendaient pas revenir sur les dispositions agréées à Nice en ce domaine.»²¹

D'autre part, de nombreux conventionnels sont également favorables à une extension du vote à la majorité qualifiée à toutes les matières gouvernées par les articles 13 et 42 du traité instituant la Communauté européenne et par l'article 137 du traité de Nice.²² Notons également une autre proposition importante: il est suggéré de prévoir des procédures visant à garantir, lors du Conseil européen de printemps, la cohérence entre la politique économique et la politique sociale. Enfin, l'extension des compétences actuelles de l'Union en matière de santé publique afin de lutter contre les épidémies et le bioterrorisme transnationaux est également évoquée.

Le Présidium présente sa propre proposition sur la matière dans le cadre du projet de texte sur toutes les parties de la Constitution qui suivent la première.²³ Le texte reprend substantiellement les recommandations du groupe ayant obtenu le consensus de l'assemblée, sans tenir compte des réserves exprimées par des secteurs non négligeables de la Convention et sur ce point spécifique aucun débat n'est ouvert. Le projet final ne s'écarte pas du texte proposé par le Présidium.

4. Les services d'intérêt général

À l'origine, ce thème a été débattu dans le cadre de la politique sociale et ce n'est que dans la partie finale des travaux de la Convention qu'il a pris son autonomie. Du fait de l'importance qu'il a revêtue pendant la campagne pour le référendum en France, il a été suggéré de l'examiner séparément.

La question porte essentiellement sur la révision de l'article 16 du traité instituant la Communauté européenne. Il s'agit d'une norme de principe qui engage la Communauté et les États membres, «.. chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions», cela sans préjudice des dispositions du traité relatives à la concurrence et aux aides d'État.

Ainsi formulée, cette disposition n'implique aucune politique communautaire autonome et ne fixe aucun objectif spécifique aux États, sinon celui, très général, du bon fonctionnement de ces services.

Au sein du groupe de travail sur la politique sociale, de nombreux membres revendiquaient déjà, comme objectif de l'Union, l'accès universel aux services d'intérêt général et demandaient l'insertion de ce principe dans l'article 16.²⁴ Cette position trouve un écho dans la discussion en assemblée sur le rapport et se traduit par la proposition de faire de l'article 16 une base juridique idoine à développer une législation de l'Union sur les services d'intérêt général.²⁵ Cette demande est réitérée dans la discussion sur le projet de texte relatif à la partie III, dans lequel le Présidium n'avait pas apporté de modifications à l'article 16.²⁶

«Plusieurs conventionnels ont émis le souhait d'une reconnaissance plus franche de l'importance des services d'intérêt général, certains souhaitant une base juridique visant à les promouvoir. Certains conventionnels

²¹ *Compte-rendu de la session plénière des 6-7 février 2003*, Conv. 548/03, p. 4-5.

²² Pour le contenu de ces dispositions, cf. ci-dessus dans ce même paragraphe.

²³ *Projet de constitution, volume II - projet de texte des parties II, III et IV*, Conv. 725/03.

²⁴ *Rapport final du groupe XI «Europe sociale»*, Conv. 516/I/03, p. 11.

²⁵ *Compte-rendu de la session plénière des 6-7 février 2003*, Conv. 548/03, p. 4.

²⁶ Article III-3 (ex article 16) du *Projet de constitution, volume II - projet de texte des parties II, III et IV*, Conv. 725/03.

ont précisé à cet égard que cette reconnaissance n'empêchait nullement les autorités publiques de confier la gestion de ces services au secteur privé.»²⁷

Peut-être convaincu par le dernier argument sur le secteur privé, le Présidium, dans le texte révisé présenté à la fin des travaux en juillet 2003, accueille la demande en ajoutant à l'article, qui reste sinon inchangé, la phrase finale: «La loi européenne définit ces principes et ces conditions»,²⁸ qui apparaît enfin dans le projet final.

De manière générale, cette formulation recueille le consensus de la Convention, bien que certains orateurs regrettent que le domaine d'application de la législation reste, comme dans le traité en vigueur, limité aux services économiques, qui sont soumis aux règles de la concurrence. Dans un sens diamétralement opposé, d'autres orateurs critiquent la création d'une base juridique qui perturbe l'équilibre entre les compétences de l'Union et celles des États membres.²⁹

²⁷ *Compte-rendu de la session plénière des 30-31 mai 2003*, Conv. 783/03, p. 11-12.

²⁸ Article III-3 (ex article 16) du *Projet de constitution, volume II*, Conv. 848/03.

²⁹ *Compte-rendu de la session plénière du 4 juillet 2003*, Conv. 849/03, p. 11-12.

CHAPITRE VIII

LES PRISES DE POSITION DU PARLEMENT EUROPEEN

1. L'évaluation du projet de Constitution: le rapport Gil-Robles - Tsatsos

Au lendemain de la présentation du projet de Constitution de la Convention¹, le Parlement européen s'est prononcé sur le projet, sur la base d'un rapport de la commission des affaires constitutionnelles². Au cœur du rapport, figure une idée qui semble inspirer l'ensemble des évaluations et qu'il convient de rapporter dans son intégralité car elle résume très bien la position, voire les préoccupations qui caractérisent depuis toujours le Parlement, quelle que soit sa majorité:

«L'Europe peut uniquement puiser sa vitalité démocratique dans une double légitimation: une légitimation directe provenant des citoyens européens et une légitimation des États membres, fondée elle-même sur les élections nationales démocratiques. Le Parlement européen, en tant qu'expression du suffrage universel direct à l'échelle européenne, est l'institution spécifiquement chargée de représenter l'Union des peuples d'Europe. C'est de son investiture que la Commission tire sa légitimité démocratique. Celle-ci vient compléter l'autre source de légitimité que sont les États membres représentés au sein du Conseil. Renforcer le modèle intergouvernemental aux dépens non seulement de la Commission, mais également, en dernier lieu, du Conseil, qui est aussi une institution communautaire, nuirait dès lors à la nature démocratique de toute l'entreprise européenne.»³.

Dans son ensemble, l'évaluation est largement positive et apprécie surtout le rôle central assumé par le citoyen, notamment grâce à l'intégration dans le projet de la Charte des droits fondamentaux, au droit d'initiative populaire, à l'avancée du processus d'intégration dans de nombreux secteurs, au dépassement de la division en trois piliers des compétences de l'Union, notamment en ce qui concerne le Parlement européen.

«...son autorité législative et budgétaire est entièrement reconnue et renforcée. En outre, la nouvelle «procédure législative ordinaire», qui correspond à la codécision, devient la règle générale en matière de législation. Le Président de la Commission sera élu par le Parlement européen et tout le collège des commissaires, y compris le ministre des affaires étrangères, sera soumis à un vote d'approbation par le Parlement européen.»⁴

Il reste pourtant des ombres au tableau. Les principales, et les lacunes politiques les plus sérieuses, sont les suivantes:

«... la codécision, ainsi que le vote à la majorité qualifiée, n'ont toujours pas été étendus à l'ensemble de la législation. De même, le contrôle judiciaire opéré par la Cour de justice n'a pas été étendu à tous les actes de l'Union européenne. Enfin, des questions subsistent quant à la complexité du système institutionnel. Les activités du nouveau Président du Conseil européen, qui sera élu par le Conseil européen à la majorité qualifiée pour une durée de deux ans et demi, devront être contrôlées de près par le Parlement européen.

¹ Le 20 juin 2003, au Conseil européen de Thessalonique, pour les trois premières parties et le 18 juillet 2003 sous présidence italienne pour les suivantes.

² Rapport sur le projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe et avis du Parlement européen sur la convocation de la Conférence intergouvernementale (CIG) (Rap. J.M. Gil-Robles Gil-Delgado, D. Tsatsos), A5-0299/2003.

³ *Ibidem*, p. 21.

⁴ *Ibidem*, p. 17.

Beaucoup dépendra de la mise en œuvre sur le plan pratique. Dans tous les cas, le fait que le Président agisse en tant que président permanent et non en tant qu'organe exécutif est essentiel»⁵.

Dans ce contexte, le rapport a identifié deux problèmes qui restent à résoudre:

«- la procédure de révision: avec un nombre toujours croissant d'États membres, le fait que l'unanimité et la ratification nationale continuent à être requises même pour des changements mineurs de politiques de la Partie III aura des conséquences de plus en plus destructrices,

- ressources propres: dans la perspective des négociations budgétaires prévues pour 2006, il est très probable que les instruments actuels de gestion et de contrôle du budget de l'Union (budget annuel et cadre financier pluriannuel) conduiront à une impasse et à d'âpres conflits; à moyen terme, l'Union aura besoin de ressources qui ne dépendent pas des contributions des États membres pour mener à bien ses nombreuses tâches.»⁶.

2. L'évaluation du projet de Constitution: la résolution du Parlement

Le Parlement a fait suivre ce rapport d'une résolution du 24 septembre 2003⁷, entérinant le rapport et exprimant, entre autres, une appréciation positive sur l'unicité de la personnalité juridique de l'Union, qui permet de dépasser, du moins formellement, la division des compétences en «piliers» bien que la méthode communautaire ne s'applique pas totalement à toutes les décisions⁸. En outre,

le Parlement européen «se félicite de ce que le traité Euratom ait été séparé de la structure juridique de la future Constitution; demande instamment à la Conférence intergouvernementale de convoquer une conférence de révision du traité afin d'abroger les dispositions obsolètes et dépassées du traité, surtout celles relatives à l'encouragement de l'énergie nucléaire et s'agissant de l'absence de procédures de prise de décision démocratiques»⁹.

Sur le plan strictement institutionnel, le Parlement apprécie le fait de pouvoir élire le Président de la Commission et se réjouit de la nouvelle procédure législative qui renforce son rôle; ces deux éléments contribueront sans aucun doute à faire progresser la démocratie au niveau européen. Il revendique toutefois le rôle d'instance parlementaire chargée de la politique étrangère, de sécurité et de défense. S'agissant du Conseil, la résolution

«attache beaucoup de prix à l'extension du vote à la majorité qualifiée au Conseil en ce qui concerne la législation; se félicite de l'amélioration du système, non sans souligner la nécessité de poursuivre à l'avenir l'extension du vote à la majorité qualifiée ou de recourir à une majorité super-qualifiée...»¹⁰.

Toutefois, le projet de Constitution comporte aussi des aspects négatifs. Certaines prises de position du Parlement européen n'y figurent pas. La résolution cite notamment la demande d'un renforcement de la cohésion économique et sociale, d'une coordination plus étroite des politiques économiques nationales et d'une meilleure intégration des politiques de l'emploi et de l'environnement dans les politiques de l'Union. Sur le plan institutionnel, le Parlement européen regrette que l'unanimité au sein du Conseil n'ait pas été supprimée en matière de politique étrangère et de défense ainsi que dans certains domaines de la politique sociale. Au vu

⁵ *Ibidem*, p. 17.

⁶ *Ibidem*, p.22.

⁷ *Résolution sur le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe et portant avis du Parlement européen sur la convocation de la Conférence intergouvernementale.*

⁸ *Ibidem*, point 11.

⁹ *Ibidem*, point 14.

¹⁰ *Ibidem*, point 16.

des débats qui ont eu lieu en France durant la campagne pour le référendum, il convient de rapporter ici dans leur intégralité les regrets du Parlement à propos des services publics:

«... la reconnaissance pleine et entière des services publics fondés sur les principes de concurrence, de continuité, de solidarité, d'égalité d'accès et de traitement de tous les usagers»¹¹.

La résolution ne concerne pas uniquement l'évaluation du projet constitutionnel de la Convention mais exprime également un avis sur la CIG qui devait initier ses travaux quatre jours plus tard. La résolution invite la conférence intergouvernementale à respecter le consensus obtenu dans la Convention et appelle les partis politiques et les associations – au travers desquelles s'exprime la société civile - à réfléchir sur le projet de Convention et sur les positions du Parlement européen.

3. L'évaluation de la Constitution

Au début de sa sixième législature, lorsque la conférence intergouvernementale a eu terminé ses travaux, le Parlement européen s'est prononcé sur le texte rédigé par celle-ci sur la base d'un rapport volumineux de la commission des affaires constitutionnelles¹², qui après une longue dissertation sur l'histoire constitutionnelle de l'intégration européenne, reprend les points fondamentaux du texte qui sera soumis à la signature des États membres:

- doter l'Union d'une constitution qui, loin de vouloir créer un «super-État», représente pour les États membres et les citoyens, une garantie formelle ... contre d'éventuels dérapages de l'action communautaire¹³;
- créer une seule entité européenne, l'Union, par rapport aux trois piliers actuels et définir les principes et les valeurs qui en constituent le fondement mais aussi les objectifs;
- placer les citoyens au centre de l'Union, intégrant dans la Constitution la Charte des droits fondamentaux;
- déterminer clairement les attributions de l'Union;
- avoir établi un cadre institutionnel renouvelé, démocratique et transparent, dont les plus grandes innovations concerneront le rôle du Parlement. Celui-ci se verra renforcé tout comme le Conseil. Pour ce qui est du Parlement:

«son rôle de co-législateur est pleinement reconnu, à travers la généralisation de l'actuelle codécision, qui est élevée au rang de procédure législative ordinaire, mais aussi à travers le renforcement de sa participation dans les procédures législatives spéciales. Désormais, les citoyens auront la perception claire que la loi européenne est adoptée par la chambre qui les représente ainsi que par la chambre qui représente les États; parallèlement, dans le domaine des accords internationaux, son approbation devient aussi la règle générale;»¹⁴

Pour le Conseil, la question la plus sensible politiquement était celle du vote et sur ce thème, l'évaluation du rapport indique que:

«C'est bien le mécanisme de la double majorité proposé par la Convention qui a finalement été retenu, au lieu de celui d'une pondération des voix. On peut aussi considérer que, malgré le relèvement des seuils qui avaient été proposés par la Convention (55% des États, au lieu de 50%, et 65% de la population, au lieu de 60%), le nouveau système rend la prise de décision plus facile. En effet, le système de pondération impliquait

¹¹ *Ibidem*, point 29. La citation littérale constitue le second alinéa de ce point.

¹² *Rapport sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe* (Rap. R. Corbett e I.Mendez de Vigo), A6-0070/2004

¹³ *Ibidem*, p. 16.

¹⁴ *Ibidem*, p. 22.

dans beaucoup de combinaisons des seuils de population bien plus élevés pour qu'une décision soit adoptée. Par ailleurs, l'exigence qu'une minorité de blocage doive inclure au moins quatre États membres a pour effet, dans beaucoup de cas, d'abaisser sensiblement le seuil des 65% de la population»¹⁵.

S'agissant de la Commission, le rapport apprécie tant l'élection du Président de la Commission par le Parlement que le rôle renforcé de celui-ci dans l'orientation des travaux et des structures de la Commission mais la question la plus importante, d'un point de vue politique, demeure la composition de l'exécutif:

«... La solution finalement retenue, différée dans le temps, s'éloigne de la proposition de la Convention, mais elle correspond mieux à la réalité politique et peut être considérée comme positive: elle permet de respecter l'aspiration des nouveaux États membres d'être représentés dans la Commission dans les premières années après leur adhésion, tout en prévoyant, dans un avenir raisonnable (2014), l'indispensable réduction du nombre des commissaires (à 2/3 du nombre des États membres, ce qui même à 27 signifierait déjà une réduction du nombre actuel des commissaires). Basée sur un système de rotation qui préserve l'égalité entre les États membres, cette solution permettra donc de contenir dans des limites acceptables la taille de la Commission. La fréquence de la période pendant laquelle chaque État membre ne désignera pas de commissaire sera d'une fois sur trois mandats»¹⁶.

En approuvant le traité constitutionnel, le PE déclare vouloir avaliser le droit d'initiative que celui-ci lui confère et invite les institutions et les États membres à le faire connaître aux citoyens¹⁷.

¹⁵ *Ibidem*, p. 23.

¹⁶ *Ibidem*, p. 25.

¹⁷ Résolution du Parlement européen du 12 janvier 2005 sur le *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*.

LISTE DES MEMBRES DE LA DÉLÉGATION DU PARLEMENT EUROPÉEN

Membres

BONDE Jens-Peter	DK, Groupe Indépendance/Démocratie (ID)
BROK Elmar	D, Groupe du Parti populaire européen (Démocrates-chrétiens) et des Démocrates européens (PPE)
DUFF Andrew	UK, Groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ALDE)
DUHAMEL Olivier	F, Groupe socialiste au Parlement européen (PSE)
HÄNSCH Klaus	D, Groupe socialiste au Parlement européen (PSE)
KAUFMANN Sylvia-Yvonne	D, Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique (GUE-NGL)
KIRKHOPE Timothy	UK, Groupe du Parti populaire européen (Démocrates-chrétiens) et des Démocrates européens (PPE)
LAMASSOURE Alain	F, Groupe du Parti populaire européen (Démocrates-chrétiens) et des Démocrates européens (PPE)
MAIJ-WEGGEN Hanja	NL, Groupe du Parti populaire européen (Démocrates-chrétiens) et des Démocrates européens (PPE)
MARINHO Luis	P, Groupe socialiste au Parlement européen (PSE)
McAvan Linda	UK, Groupe socialiste au Parlement européen (PSE)
MENDEZ DE VIGO Y MONTOJO Iñigo	ES, Groupe du Parti populaire européen (Démocrates-chrétiens) et des Démocrates européens (PPE)
MUSCARDINI Cristiana	I, Groupe Union pour l'Europe des Nations (UEN)
TAJANI Antonio	I, Groupe du Parti populaire européen (Démocrates-chrétiens) et des Démocrates européens (PPE)
VAN LANCKER Anne	B, Groupe socialiste au Parlement européen (PSE)
VOGGENHUBER Johannes	A, Groupe des Verts/Alliance libre européenne (GV/ALE)

Suppléants

ABITBOL William	F, Groupe Union pour l'Europe des Nations (UEN)
ALMEIDA GARRETT Teresa	P, Groupe du Parti populaire européen (Démocrates-chrétiens) et des Démocrates européens (PPE)
BERÈS Pervenche	F, Groupe socialiste au Parlement européen (PSE)
BERGER Maria Margarethe	ÖS, Groupe socialiste au Parlement européen (PSE)
CARNERO GONZALES Carlos	ES, Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique (GUE-NGL)
CUSHNAHAN John	IRL, Groupe du Parti populaire européen (Démocrates-chrétiens) et des Démocrates européens (PPE)
DYBKJAER Lone	DK, Groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ALDE)
KAUPPI Pila-Noora,	FI, Groupe du Parti populaire européen (Démocrates-chrétiens) et des Démocrates européens (PPE)
MacCORMICK Neil	UK, Groupe des Verts/Alliance libre européenne (GV/ALE)
PACIOTTI Elena	I, Groupe socialiste au Parlement européen (PSE)
QUEIRÒ Luis	P, Groupe du Parti populaire européen (Démocrates-chrétiens) et des Démocrates européens (PPE)
RACK Reinhard	ÖS, Groupe du Parti populaire européen (Démocrates-chrétiens) et des Démocrates européens (PPE)
SEPPÄNEN Esko Olavi	FI, Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique (GUE-NGL)
STOCKTON (The Earl of)	UK, Groupe du Parti populaire européen (Démocrates-chrétiens) et des Démocrates européens (PPE)
THORNING-SCHMIDT Helle	DK, Groupe socialiste au Parlement européen (PSE)
WUERMELING Joachim	D, Groupe du Parti populaire européen (Démocrates-chrétiens) et des Démocrates européens (PPE)



IMAGES DE LA CONVENTION
(assorties de citations des membres de la délégation du PE)

1



28 février 2002

**Mr José Maria Aznar Lopez,
Président en exercice du Conseil,
Président du Gouvernement Espagnol,
lance la réunion constitutive
de la Convention sur l'avenir de l'Europe**

à gauche Pat Cox, Président du PE,
à droite Romano Prodi, Président de
la Commission européenne

2



28 février 2002

Session inaugurale de la Convention sur l'avenir de l'Europe

De gauche à droite au premier rang : Giuliano Amato, Vice-président de la Convention ; Valéry Giscard d'Estaing, Président de la Convention et Jean-Luc Dehaene, Vice-président de la Convention

De gauche à droite au deuxième rang : Josep Borrell Fontelles, représentant du Parlement espagnol ; Elmar Brok, membre de la délégation du PE

3



28 février 2002

Session inaugurale de la Convention sur l'avenir de l'Europe

4



BONDE Jens-Peter DK, IND/DEM

“Nous pouvons “dégraisser” l’UE et former un accord international entre États-nations souverains autorisant à légiférer uniquement sur des questions transfrontalières d’intérêt commun. C’est le modèle “euroréaliste.” (de La Convention sur les futurs de l’Europe, Conv. 277/02, p. 3).

5



BROK Elmar D, PPE

«... Les citoyens veulent savoir: Qui fait quoi en Europe? La Constitution de l’Europe doit, dans sa partie I, répondre très clairement à cette question. Les résultats produits à cet égard par la Convention détermineront la capacité de l’Union européenne non seulement à fonctionner, mais aussi à gagner le respect et la confiance des États membres et des citoyens sur lesquels elle se fonde.» (de Les compétences de l’Union, Conv. 541/03, p. 2).

6



DUFF Andrew UK, ALDE

«La coopération renforcée n’a pas trait à des vitesses variables, mais à des objectifs variables. Par conséquent, comme la Convention l’a reconnu, elle convient parfaitement pour la dimension de sécurité et de défense lorsque les États membres ne trouvent pas d’accord sur une stratégie politique unique. C’est un instrument beaucoup moins satisfaisant lorsqu’il s’agit de gérer des désaccords sur les compétences essentielles de l’Union, auxquelles tous les États membres ont en tout état de cause souscrit, et lorsque l’intégrité de l’acquis est en jeu» (de Avons-nous réellement besoin d’une coopération renforcée?, Conv. 759/03, p. 3).*

* En réaction au document du Praesidium Conv 723/03 sur la coopération renforcée.

7



DUHAMEL Olivier F, PSE

«À notre sens, le statut des services d’intérêt général dans le corpus juridique européen ne peut en effet se réduire à une production de droit secondaire, sans s’exposer à confirmer son caractère fondamentalement résiduel par rapport au droit primaire de la concurrence. Il convient donc... de développer un droit autonome des services d’intérêt général, au sein même des dispositions des Traités qui les contraignent actuellement et qui constituent des références juridiques fondamentales. Si l’on veut affirmer la place et la pérennité des services publics dans le modèle de société européenne, leur consolidation juridique dans les textes fondamentaux apparaît indispensable» (de Pour un droit européen des services publics, p.3).

HÄNSCH Klaus D, PSE

«Jusqu'ici, les conférences intergouvernementales constituaient la référence en matière de progrès sur la voie de l'unification de l'Europe. Dorénavant, c'est à l'aune de notre Convention que l'on jugera les conférences intergouvernementales... Nous avons élaboré une Constitution pour vingt-cinq États – et plus – qui, durant des siècles, se sont agressés, commettant pillages et massacres, semant la ruine et la désolation..., qui veulent tous conserver leur propre histoire, leurs traditions, leurs langues et leur identité et qui se sont pourtant engagés à unir, désormais, leur destin. C'est un fait sans précédent dans l'histoire» (discours prononcé par Klaus Hänsch lors de la séance de clôture de la Convention européenne, le 10 juillet 2003).



8

KAUFMANN Sylvia-Yvonne D, GUE-NGL

«... il est essentiel de conférer un caractère juridiquement obligatoire à la Charte des droits fondamentaux de l'UE, où sont inscrits les droits sociaux fondamentaux, en l'intégrant dans la partie constitutionnelle du traité constitutionnel. D'une part, toutes les citoyennes et tous les citoyens disposeraient ainsi, vis-à-vis de l'Union européenne, de droits sociaux fondamentaux juridiquement contraignants et pouvant faire l'objet d'un recours, à titre individuel, devant la Cour de justice des Communautés européennes. D'autre part, toutes les institutions de l'Union européenne seraient en même temps tenues de garantir et de respecter ces droits fondamentaux dans tous les domaines relevant de leur compétence et dans toutes leurs décisions politiques.» (de *Un traité constitutionnel pour une Europe sociale* Conv. 190/1/02*, p. 4).

* Ce document ne figure pas dans les archives actuellement disponibles dans le système CARDOC; il a été repris du site de la Convention européenne: <http://european-convention.eu.int>.



9

KIRKHOPE Timothy UK, PPE

«Le résultat de la Convention européenne devrait être un nouveau traité simplifiant les traités existants, plutôt qu'une Constitution européenne. Une Constitution constituerait un pas dans le sens d'un super État. Un traité simplifié rendrait l'Union européenne plus compréhensible et, dès lors, plus responsable.» (de *Un traité simplifié pour une Communauté européenne: Un projet conservateur à substituer au texte du Praesidium*, Conv. 807 807/03, p. 3).



10

LAMASSOURE Alain F, PPE

«...l'Union de la grande Europe doit être plus simple, plus efficace et plus démocratique que la petite Europe d'aujourd'hui. Le dessin général doit sans doute s'inspirer du modèle fédéral, mais en tenant compte de particularités propres à l'Union européenne... Il sera impossible de faire triompher le oui si, pour l'homme de la rue, l'Union n'a toujours pas de dirigeants propres clairement identifiés et si ceux-ci, ou au moins certain(s), ne sont pas à portée de son bulletin de vote.» (de *L'équilibre des institutions*, Conv 507/03, p. 2-3).



11

12



MAIJ-WEGGEN Hanja NL, PPE

«Il est clair que la protection des animaux devrait bénéficier d'un degré plus élevé de priorité dans la législation et dans les politiques communautaires. Dès lors, outre la référence à la protection des animaux à l'article 3 et l'ajout de la protection des animaux à la liste des compétences partagées figurant à l'article 13, la protection des animaux devrait être incluse dans les principes horizontaux de la partie III – article 2, et clairement définie dans chaque domaine d'action pertinent, comme l'agriculture, l'environnement, la protection des consommateurs et la recherche.» (de *La protection des animaux dans la partie III de la Constitution européenne*, Conv 842/03, p. 3).

13



MARINHO Luis, P, PSE

«Le renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale est un enjeu majeur pour l'Union européenne du fait de la persistance de disparités régionales. L'Union européenne doit concentrer son effort sur les régions les plus en retard de développement. C'est pourquoi... l'affirmation de l'unicité de la dimension ultrapériphérique de l'Union européenne est un élément important qui doit figurer dans le prochain traité constitutionnel.» (de *Les régions ultrapériphériques: une dimension unique et originale au sein de l'espace européen*, Conv 527/02, p.3)

* En collaboration avec P. Berès et Carlo Carnero Gonzalez.

14



McAVAN Linda, UK, PSE

«La nouvelle Constitution servira de règlement, établi d'un commun accord, pour «l'association de résidents» de notre continent, dont les membres se sont rassemblés, après des siècles de conflits sanglants et de discorde, pour trouver un meilleur moyen de travailler ensemble. Ce texte mérite notre soutien. (de *La Constitution proposée pour l'Europe*, in <http://www.lindamcavanmep.org.uk>)

15



MENDEZ DE VIGO Y MONTOJO Iñigo, ES, PPE

Monsieur le Président, quand M. Giscard d'Estaing s'est vu demander la semaine dernière qui avait gagné, il a répondu qu'aux termes de cette Constitution, c'est le Parlement qui avait gagné. Je crois pour ma part que c'est le citoyen qui est gagnant. Je crois qu'il s'agit d'un triomphe pour les citoyens européens, qui disposeront d'une Union capable de produire de meilleurs résultats, d'une Union plus transparente et surtout d'une Union plus efficace. Et permettez-moi de vous dire qu'en tant que président, j'ai été très honoré de mener cette mission à bien. (Intervention pendant la session plénière du 18 juin 2003 du Parlement européen).

MUSCARDINI Cristiana, I, UEN

«Dans le respect des traditions historiques et culturelles des États et des peuples qui la composent, l'Union souligne ses valeurs de référence, lesquelles s'identifient dans celles de la philosophie gréco-romaine, de la tradition judéo-chrétienne et des pensées laïques et libérales.» (de Proposition pour le préambule, Conv. 660/03, p. 2).



16

TAJANI Antonio, I, PPE

«...L'Europe de demain devra accorder une attention particulière à la liberté d'association dans le domaine sportif, à la spécificité de chaque discipline et aux traditions de culture sportive des nations et des régions européennes. En un mot, nous devrions reconnaître la spécificité du sport dans l'ordre juridique communautaire. Nous devrions en outre reconnaître que dans le respect des principes cardinaux de la nouvelle Union européenne, à savoir la subsidiarité et la proportionnalité, le sport ne pourra qu'être laissé dans le domaine des compétences des États nationaux.» (de Protection de la spécificité du sport dans l'ordre juridique communautaire, Conv. 337/02, p. 3).



17

VAN LANCKER Anne, B, PSE

«Une vraie Europe sociale suppose que les objectifs sociaux ne soient pas subordonnés aux objectifs économiques. C'est pourquoi il faut éclaircir, dans les articles de base du Traité constitutionnel, le fait que le marché commun et l'Union économique et monétaire (UEM) doivent servir les objectifs sociaux comme le plein emploi, un niveau élevé de protection sociale, l'égalité et la qualité de vie.» (de La gouvernance socio-économique dans le Traité constitutionnel, Conv. 86/02, p. 3).



18

VOGGENHUBER Johannes, A, Verts/ALE

«L'unité politique européenne serait incomplète et menacée en l'absence d'un espace de sécurité sociale, de justice et de solidarité. Cet espace est la réponse adéquate et attendue par les citoyens et citoyennes européens aux risques de la mondialisation. La responsabilité sociale de toutes les actions politiques est, avec la démocratie, le deuxième élément de base de l'identité européenne. Par conséquent, dans le cadre de sa politique sociale et de l'emploi et de sa lutte contre la pauvreté et l'exclusion, l'Union doit assumer de nouvelles missions au sein de compétences partagées et développer de nouveaux instruments.» (de L'unité de l'Europe, Conv. 499/03, p. 9).



19



18 juillet 2003

**Remise du rapport de la présidence de la Convention sur l'avenir de l'Europe
au Président du Conseil européen**

De gauche à droite : Giuliano Amato, vice-président de la Convention sur l'avenir de l'Europe; Valéry Giscard d'Estaing, Président de la Convention sur l'avenir de l'Europe ; Silvio Berlusconi, Président du Conseil des ministres italien et Président en exercice du Conseil ; Gianfranco Fini, vice-président du Conseil des ministres italien et membre de la Convention sur l'avenir de l'Europe et Jean-Luc Dehaene, vice-président de la Convention



29 octobre 2004

Lors de la signature de la Constitution européenne

De gauche à droite : Romano Prodi, président de la Commission européenne ; Josep Borrell Fontelles, Président du PE ; Valéry Giscard d'Estaing, président de la Convention sur l'avenir de l'Europe et Carlo Azeglio Ciampi, président de la République italienne

Sources des images:

1, 4 -19 http://www.europarl.europa.eu/news/expert/freetext_page_press/20050818FTX00221-1202/default_en.htm
2, 3, 20, 21 <http://ec.europa.eu/avservices/>

DEUXIEME PARTIE

DOCUMENTS

A1

**Résolution du Parlement européen
du 31/05/2001
sur le traité de Nice et l'avenir de l'Union européenne**

Jeudi, 31 mai 2001

4. Traité de Nice et avenir de l'Union

A5-0168/2001

Résolution du Parlement européen sur le traité de Nice et l'avenir de l'Union européenne (2001/2022(INI))

Le Parlement européen,

- vu le traité qui a été signé à Nice le 26 février 2001,
 - vu ses résolutions du 19 novembre 1997, sur le traité d'Amsterdam ⁽¹⁾, du 18 novembre 1999, sur la préparation de la révision des traités et de la prochaine CIG ⁽²⁾, du 3 février 2000, sur la convocation de la Conférence intergouvernementale ⁽³⁾, du 13 avril 2000, sur ses propositions pour la Conférence intergouvernementale ⁽⁴⁾, et du 25 octobre 2000, sur la constitutionnalisation des traités ⁽⁵⁾ et sur la coopération renforcée ⁽⁶⁾,
 - vu les conclusions des Conseils européens de Tampere, d'Helsinki, de Feira et de Nice,
 - vu l'article 163 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des affaires constitutionnelles et les avis de la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense, de la commission des budgets, de la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, de la commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie, de la commission de l'emploi et des affaires sociales, de la commission de l'agriculture et du développement rural, de la commission de la pêche, de la commission de la culture, de la jeunesse, de l'éducation, des médias et des sports, de la commission des droits de la femme et de l'égalité des chances ainsi que de la commission des pétitions (A5-0168/2001),
- A. considérant que la Conférence intergouvernementale qui a été clôturée à Nice le 11 décembre 2000 avait reçu pour mandat de procéder aux réformes nécessaires des traités et de régler de manière satisfaisante les questions qui avaient été laissées en suspens à Amsterdam afin de préparer l'Union à l'élargissement,
- B. considérant qu'il a demandé à plusieurs reprises une réforme globale et en profondeur des traités qui permette de répondre aux deux exigences que sont la démocratisation des institutions et l'amélioration de leur efficacité dans la perspective de l'élargissement,
- C. considérant que pour mener à bien l'élargissement, qui accroîtra l'hétérogénéité des intérêts nationaux, il faut des institutions et des mécanismes de prise de décision efficaces afin d'éviter que l'intégration européenne ne soit paralysée,
- D. considérant la responsabilité qui lui incombe de donner son avis conforme sur les traités d'adhésion,
- E. considérant qu'une fois l'Union monétaire réalisée, l'Union politique sera indispensable pour lui faire pendant,
- F. considérant que le traité de Nice n'a pas clôturé le processus de l'Union politique engagé avec le traité de Maastricht,
- G. considérant la Déclaration 23 sur l'avenir de l'Union, qui est annexée au traité et qui prévoit une nouvelle réforme en 2004; considérant que cette déclaration ouvre la voie à une nouvelle méthode de réforme des traités,

⁽¹⁾ JO C 371 du 8.12.1997, p. 99.

⁽²⁾ JO C 189 du 7.7.2000, p. 222.

⁽³⁾ JO C 309 du 27.10.2000, p. 85.

⁽⁴⁾ JO C 40 du 7.2.2001, p. 409.

⁽⁵⁾ «Textes adoptés», point 7.

⁽⁶⁾ «Textes adoptés», point 8.

Jeudi, 31 mai 2001

- H. considérant les discours fondateurs sur l'Europe qui ont précédé la Conférence intergouvernementale et qui ont amorcé la réflexion sur l'avenir de l'Union,
- I. considérant l'audition des parlements nationaux des États membres et des pays candidats qui a eu lieu à Bruxelles, le 20 mars 2001;
1. constate que le traité de Nice lève le dernier obstacle formel à l'élargissement et réaffirme l'importance stratégique de l'élargissement de l'Union européenne sur la voie de l'unification de l'Europe en tant que facteur de paix et de progrès; est conscient des améliorations que le traité de Nice apporte sur quelques points, mais estime qu'une Union de 27 États membres ou davantage exige des réformes plus profondes de façon à garantir la démocratie, l'efficacité, la transparence, la clarté et la gouvernance;
 2. regrette vivement que le traité de Nice n'ait apporté qu'une réponse timide et, dans certains cas, insuffisante aux questions inscrites à l'ordre du jour, déjà réduit, de la Conférence intergouvernementale; espère que ces déficits et ces lacunes en ce qui concerne la capacité d'action de l'Union européenne et sa nature démocratique pourront être comblés lors du processus de l'après-Nice;
 3. souligne qu'il a toujours évoqué deux critères pour juger du succès de la Conférence intergouvernementale sur les réformes institutionnelles, à savoir la garantie intégrale de la capacité d'action de l'Union élargie et une réduction notable du déficit démocratique, deux objectifs qui n'ont pas été atteints à Nice;
 4. indique, parmi les aspects les plus négatifs de la Conférence intergouvernementale, le fait que la procédure de décision à l'intérieur de l'Union est rendue plus confuse et plus opaque, le non-respect du principe de l'extension de la codécision à tous les domaines où la législation est adoptée à la majorité qualifiée ainsi que la non-intégration de la Charte des droits fondamentaux dans les traités;
 5. estime que la préparation du traité de Nice et les négociations menées en la matière ont mis en évidence, comme cela avait déjà été le cas avec le traité d'Amsterdam, les limites de la méthode purement intergouvernementale pour la révision des traités, ainsi que les gouvernements ont fini par le reconnaître implicitement lors de l'adoption de la Déclaration 23 (annexée à l'Acte final du traité);
 6. exige que la convocation d'une nouvelle CIG soit fondée sur un processus radicalement différent, transparent et ouvert à la participation du Parlement européen, des parlements nationaux et de la Commission, auquel les citoyens des États membres et des États candidats puissent également participer, comme le prévoit la Déclaration 23, et qu'elle ouvre un cycle constituant;
 7. reconnaît que le traité de Nice marque la fin d'un cycle qui avait été entamé à Maastricht et qui s'était poursuivi à Amsterdam et exige le déclenchement d'un processus constitutionnel qui soit couronné par l'adoption d'une Constitution de l'Union européenne.

Droits fondamentaux

8. prend acte de la proclamation solennelle, à Nice, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, élaborée par la Convention composée des représentants des gouvernements, des parlements nationaux, du Parlement européen et de la Commission; réaffirme⁽¹⁾ l'engagement qu'il a pris de veiller au respect des droits et des libertés reconnus par cette charte, constate avec satisfaction que la Commission et la Cour de justice des Communautés européennes se sont déjà prononcées en ce sens et demande que les autres institutions et organes de l'Union prennent le même engagement;
9. demande une nouvelle fois que la Charte soit intégrée dans les traités et acquière ainsi force obligatoire afin que les droits de toute personne soient pleinement garantis, et demande aux institutions de l'Union de mettre d'ores et déjà en application, dans le cadre de leur activité, les droits et libertés reconnus par la Charte;
10. se félicite que l'article 7 du TUE prévoit désormais un instrument de prévention et d'alerte, qui confirme l'attachement de l'Union européenne aux valeurs de la démocratie, de la liberté, des droits de l'homme et de l'État de droit; se félicite également que, outre le droit d'initiative qui lui est reconnu, son avis conforme soit nécessaire.

⁽¹⁾ Résolution du 14.11.2000 sur la Charte des droits fondamentaux («Textes adoptés», point 3).

Jeudi, 31 mai 2001

La réforme institutionnelle

11. constate que le nouveau système de vote à la majorité qualifiée au Conseil est le résultat d'un accord de partage du pouvoir entre les Quinze, qui ouvre formellement la porte à l'élargissement mais qui, en ce qui concerne l'efficacité et la transparence du processus de prise de décision, n'apporte aucune amélioration au système actuel et suscite de vives préoccupations quant à son fonctionnement dans une Union de 27 États membres;
12. déplore qu'aucune mesure n'ait été prise pour rendre les travaux du Conseil plus transparents, notamment lorsque celui-ci agit en tant qu'organe législatif, et invite le Conseil à tenir des réunions publiques lorsqu'il joue son rôle de législateur;
13. estime que l'accord obtenu sur la composition de la Commission est acceptable dans la mesure où il permettra de l'adapter aux nécessités du processus d'élargissement;
14. se félicite de l'introduction du vote à la majorité qualifiée pour la désignation et la nomination des membres de la Commission ainsi que du renforcement des pouvoirs de son Président, ce qui confirme le caractère supranational et indépendant de cette institution;
15. déplore que la composition du Parlement européen ne soit pas régie par des principes clairs; s'étonne de la décision qui a été prise de dépasser le plafond de 700 membres qui avait été fixé à Amsterdam; met en garde contre les risques que pourrait comporter une augmentation excessive du nombre de ses membres au cours de la période de transition et demande au Conseil de prendre en considération ces risques lors de la fixation du calendrier des adhésions;
16. exige que, lors de la négociation des traités d'adhésion respectifs, le nombre de représentants au Parlement européen qui est prévu pour la Hongrie et la République tchèque soit rectifié de manière à être aligné sur le nombre de sièges (22) alloués à la Belgique et au Portugal (qui ont plus ou moins la même population) et que l'on saisisse déjà cette occasion pour rendre les procédures de décision plus transparentes, plus efficaces et plus démocratiques;
17. déplore que la structure en piliers du traité soit maintenue et que, surtout dans le domaine de la PESC, des doubles structures inutiles soient mises en place; demande que les missions du commissaire compétent en matière de relations extérieures et du Haut Représentant pour la PESC soient concentrées dans les mains d'un vice-président de la Commission ayant des obligations particulières à l'égard du Conseil;
18. prend acte du système transitoire prévu par la Déclaration 20 relative à l'élargissement (annexée à l'Acte final du traité) pour l'adaptation progressive des institutions pendant la période des adhésions, et attire l'attention sur le fait qu'il suivra attentivement ces adaptations et qu'il en tiendra compte lorsqu'il émettra son avis, contraignant, sur les traités d'adhésion;
19. se félicite de la reconnaissance, à l'article 230 du TCE, de son droit de recours en matière de contrôle de la légalité des actes des autres institutions;
20. prend acte avec satisfaction des réformes substantielles introduites dans la structure, le fonctionnement et les compétences de la Cour de justice et du Tribunal de première instance pour faciliter l'administration de la justice dans l'Union, préserver l'unité du droit communautaire et renforcer, ainsi, le rôle juridictionnel de l'Union;
21. déplore que les membres de la Cour et du Tribunal continueront à être nommés d'un commun accord par les États membres, ce qui constitue désormais la seule exception à la procédure de nomination à la majorité qualifiée du Conseil, que le traité de Nice a transformée en règle générale;
22. estime que les dispositions relatives à la Cour des comptes faciliteront l'exercice de ses fonctions et demande à son Président d'établir rapidement le comité de contact avec les présidents des institutions nationales de contrôle (conformément à la Déclaration 18 annexée à l'Acte final du traité) afin d'améliorer la collaboration entre celles-ci;
23. réaffirme sa position en faveur de la création d'un procureur européen chargé de lutter contre la fraude portant préjudice aux intérêts financiers de l'Union;

Jeudi, 31 mai 2001

24. se félicite des dispositions relatives au Comité économique et social, qui le rendent plus représentatif des différents secteurs de la société, et au Comité des régions, la légitimité démocratique de ses membres étant renforcée;

25. se félicite de l'insertion dans le traité d'une base juridique qui permette d'adopter, selon la procédure de codécision, le statut des partis politiques européens et les règles régissant leur financement;

26. est conscient des progrès accomplis avec le passage de la règle de l'unanimité à celle de la majorité qualifiée pour l'adoption du statut des députés mais déplore que cette règle n'ait pas été étendue aux questions d'ordre fiscal.

Processus de prise de décision

27. prend acte du passage à la majorité qualifiée pour 35 bases juridiques; déplore que la règle de l'unanimité soit maintenue pour de nombreuses questions fondamentales, ce qui fera obstacle au renforcement de l'Union élargie;

28. signale, à cet égard, la nécessité impérative d'être associé plus étroitement — en tant qu'élément de participation et de contrôle démocratiques — à la politique commerciale et des relations économiques extérieures commune, tant au stade de la définition des orientations qu'aux stades de la négociation et de la conclusion; estime que, depuis que les compétences des parlements nationaux en matière de politique commerciale communautaire ont cessé d'exister, sa propre participation est indispensable;

29. réaffirme que l'extension du vote à la majorité qualifiée, allant de pair avec la codécision, est essentielle à un véritable équilibre interinstitutionnel et au succès de l'élargissement, et estime dès lors que les modifications apportées par le traité de Nice sont nettement insuffisantes; déclare une nouvelle fois que le vote à la majorité qualifiée doit, en ce qui concerne la législation, aller de pair avec la codécision du Parlement européen en tant que garantie démocratique indispensable du processus législatif;

30. déplore que la Conférence intergouvernementale n'ait pas étendu la procédure de codécision aux bases juridiques prévoyant déjà avant Nice et depuis Nice que la législation soit adoptée à la majorité qualifiée; considère que le nouveau traité ne reconnaît pas suffisamment la procédure de codécision, prévue à l'article 251 du TCE, comme règle générale pour la prise de décisions dans l'Union;

31. exprime sa préoccupation devant la complexité que le traité de Nice introduit dans de nombreuses bases juridiques, auxquelles il étend le vote à la majorité qualifiée, et demande que le Conseil use davantage, avant les adhésions, de la possibilité qui est offerte par certains articles modifiés de passer à la majorité qualifiée et à la codécision, en particulier dans le cadre du titre IV du TCE.

Coopérations renforcées

32. accueille favorablement les modifications introduites à sa demande et à celle de la Commission pour les coopérations renforcées, s'agissant plus particulièrement de la suppression du droit de veto pour des motifs d'intérêt national, et se félicite du fait qu'elles sont conçues comme un instrument à utiliser en dernier ressort pour faire progresser l'intégration européenne et la communautarisation des domaines ainsi couverts;

33. estime que le rôle qui lui est réservé pour l'autorisation des coopérations renforcées est insuffisant et antidémocratique, en particulier dans les domaines vitaux relevant du premier pilier où l'unanimité est maintenue au Conseil;

34. déplore que la méthode intergouvernementale caractéristique du deuxième pilier soit également appliquée aux coopérations renforcées en matière de politique étrangère et de sécurité et que, dès lors, un État puisse opposer son veto, que son rôle soit réduit à un simple droit à être informé et que la Commission se borne à émettre un avis;

35. déplore que les stratégies communes et la politique de défense soient exclues du champ d'application des coopérations renforcées.

Jeudi, 31 mai 2001

La Déclaration sur l'avenir de l'Europe

36. accueille favorablement la Déclaration 23, relative à l'avenir de l'Union, qui introduit des innovations dans la procédure de réforme des traités, réforme fondée sur une préparation efficace et ouverte à une large participation et précédée d'un débat public vaste et approfondi;

37. considère que ce débat doit avoir lieu au niveau européen comme au niveau national; estime qu'il appartient aux gouvernements et aux parlements nationaux d'organiser ce débat et d'en faire le bilan, notamment à l'échelon national; recommande la création, tant dans les États membres que dans les pays candidats, d'un comité composé de représentants du gouvernement et du parlement ainsi que de députés européens, qui serait chargé d'orienter et d'encourager le débat public;

38. est d'avis que ce débat doit être ouvert à la société et être accompagné d'une campagne d'information appropriée afin d'expliquer les enjeux aux Européens et de les inciter à participer activement à ce débat; souhaite que ce débat se traduise par des résultats concrets, que toutes les contributions soient prises en considération dans la préparation de la réforme des traités et que le débat soit prolongé jusqu'à la clôture de la CIG, ce qui implique de prévoir les crédits budgétaires nécessaires dans le cadre des exercices 2002 et 2003;

39. estime que le résultat final de la prochaine réforme des traités dépendra essentiellement de sa préparation; pour cette raison, préconise, suivant le modèle et l'attribution des mandats de la Convention mise en place pour la charte des droits fondamentaux, la création d'une Convention (dont les travaux devront commencer au début de 2002) constituée par des membres des parlements nationaux, du Parlement européen, de la Commission et des gouvernements, et chargée de présenter à la CIG une proposition constitutionnelle fondée sur les résultats du large débat public, laquelle devra servir de base aux travaux de la CIG;

40. est d'avis que les pays en voie d'adhésion doivent participer à la Convention en tant qu'observateurs jusqu'à la signature des traités d'adhésion et comme membres de plein droit par la suite;

41. prend acte du fait que les quatre thèmes définis dans la Déclaration 23 ne sont pas exclusifs et affirme qu'un débat sur l'avenir de l'Europe ne peut pas être limité, c'est pourquoi il présentera des propositions concrètes en vue du Conseil européen de Laeken; prendra dûment en considération les sujets déjà indiqués par ses commissions spécialisées dans leurs avis en vue de la présente résolution et annexés au rapport de la commission des affaires constitutionnelles (A5-0168/2001);

42. se déclare favorable à la convocation de la CIG pour le deuxième semestre de 2003, de telle sorte que le nouveau traité puisse être adopté en décembre de la même année et que, en 2004, les élections européennes puissent donner une impulsion démocratique au processus d'intégration européenne et qu'il puisse avec la Commission participer à ce processus dans les meilleures conditions possibles;

43. estime qu'à l'avenir, le fonctionnement de l'Union dépendra des résultats de la prochaine réforme, résultats dont il tiendra compte au moment de donner son avis conforme sur les traités d'adhésion;

44. demande aux parlements nationaux, lorsqu'ils se prononceront sur le traité de Nice, d'exprimer leur ferme engagement en faveur de la convocation d'une Convention;

45. déclare que la manière dont le traité de Nice sera perçu dépendra des résultats du Conseil européen à Laeken, qui pourrait permettre de remédier à ses faiblesses; décide en outre de prendre en considération les résultats du Conseil européen à Laeken lorsqu'il sera amené à donner son avis sur l'ouverture de la prochaine CIG;

*

* *

46. charge sa Présidente de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres et des pays candidats.

A2

**Résolution du Parlement européen
du 13/06/2001
sur la préparation du Conseil européen
qui se tiendra les 15 et 16 juin 2001 à Göteborg**

Mercredi, 13 juin 2001

4. Préparation du Conseil européen (Göteborg, 15/16 juin 2001)

B5-0405, 0406, 0408 et 0409/2001

Résolution du Parlement européen sur la préparation du Conseil européen qui se tiendra les 15 et 16 juin 2001 à Göteborg

Le Parlement européen,

- vu les déclarations du Conseil et de la Commission sur la préparation du Conseil européen qui se tiendra les 15 et 16 juin 2001 à Göteborg,
- vu les conclusions des Conseils européens à Cardiff (juin 1998), à Helsinki (décembre 1999), à Lisbonne (mars 2000) et à Stockholm (mars 2001),
- vu la communication de la Commission intitulée «Rio dix ans après: préparation du sommet mondial sur le développement durable de 2002» et son document de consultation sur le développement durable,
- vu sa résolution du 31 mai 2001 sur la politique de l'environnement et le développement durable: préparation du Conseil européen à Göteborg (2000/2322(INI))⁽¹⁾, sa position du 31 mai 2001 sur la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil, établissant le programme d'action communautaire pour l'environnement pour la période 2001-2010 (COM(2001) 31 — C5-0032/2001 — 2001/0029(COD))⁽²⁾, et sa résolution du 31 mai 2001 sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen: concilier nos besoins et nos responsabilités en intégrant ces questions d'environnement dans la politique économique (COM(2000) 576 — C5-0012/2001 — 2001/2004(COS))⁽³⁾,
- vu sa résolution du 31 mai 2001 sur le traité de Nice et l'avenir de l'Union européenne (2001/2022(INI))⁽⁴⁾,
- vu sa résolution du 17 mai 2001 sur la situation au Moyen-Orient⁽⁵⁾,
- vu sa résolution du 15 mars 2001 sur le renforcement des capacités de l'Union dans la prévention des conflits et la gestion civile des crises⁽⁶⁾,
- vu sa résolution du 17 mai 2001 sur l'état du dialogue transatlantique⁽⁷⁾.

Élargissement

1. rappelle que la réunification de l'Europe dans un espace de paix, de sécurité, de prospérité et de stabilité demeure la mission historique de l'Union européenne et le plus grand défi à relever par l'Europe;
2. s'alarme devant l'absence de dynamique qui caractérise le processus d'élargissement et qui est dû au fait que, dans les États membres, on met aujourd'hui l'accent sur les conséquences de l'élargissement pour les politiques communautaires existantes; est conscient que les principes de l'actuelle politique de cohésion doivent être conservés et invite les gouvernements des États membres à préparer correctement la société à l'élargissement;
3. invite le Conseil européen à faire en sorte que les négociations sur l'élargissement se poursuivent à un rythme accéléré de façon que les pays candidats avec lesquels les négociations auront été conclues puissent s'attendre à participer aux élections européennes de 2004;

⁽¹⁾ «Textes adoptés», point 11.

⁽²⁾ «Textes adoptés», point 5.

⁽³⁾ «Textes adoptés», point 10.

⁽⁴⁾ «Textes adoptés», point 4.

⁽⁵⁾ «Textes adoptés», point 6.

⁽⁶⁾ «Textes adoptés», point 4.

⁽⁷⁾ «Textes adoptés», point 7.

Mercredi, 13 juin 2001

4. met en garde contre l'impact que tout retard dans les adhésions aurait sur les opinions publiques des pays candidats et note avec une vive préoccupation qu'en Europe centrale et orientale, le soutien à l'adhésion diminue, de sorte que les gouvernements concernés devront redoubler d'efforts pour convaincre les citoyens des avantages de l'adhésion à l'Union européenne;
5. se félicite des accords récemment réalisés sur une position commune de l'Union européenne concernant les négociations avec les pays candidats;
6. invite le Conseil européen à faire en sorte qu'il n'y ait pas, lors des futures négociations sur l'élargissement, de «paquet» liant des questions comme la libre circulation et le réajustement des perspectives financières et que la demande d'adhésion de chaque pays candidat soit traitée selon ses propres mérites; admet que, dans un nombre limité de domaines, des périodes de transition puissent être ménagées, à condition toutefois qu'elles soient aussi brèves que possible;
7. déplore la tendance visant à instaurer de longues périodes de transition pour la libre circulation des travailleurs et invite le plus d'États membres possible à se prononcer pour la période la plus courte possible.

Avenir de l'Union européenne

8. est d'avis que la réforme des traités doit être précédée par un débat public vaste et approfondi et que ce débat doit avoir lieu au niveau européen comme au niveau national; fait appel à la constitution de comités nationaux ou à d'autres formes d'organisations, choisies par les autorités nationales, chargés de l'organisation dudit débat;
9. estime que le résultat final de la prochaine réforme dépendra essentiellement de sa préparation et, pour cette raison, préconise la création d'une convention selon le modèle et le mandat de la convention mise en place pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux
 - constituée de membres des parlements nationaux, du Parlement européen, de la Commission et des gouvernements, ainsi que d'observateurs des pays candidats,
 - chargée d'élaborer des propositions constitutionnelles qui devront servir de base aux travaux de la CIG,
 - dont les travaux devront commencer au début 2002;
10. estime que la CIG devra être convoquée pour le deuxième semestre 2003, afin qu'elle achève ses travaux pour la fin de la même année;
11. note que le référendum organisé en Irlande s'est soldé par le rejet du traité de Nice; insiste pour que le Conseil européen assume l'entière responsabilité de la rédaction du traité, certes, mais aussi de sa ratification, et insiste une fois de plus pour que la méthode d'amendement des traités fasse l'objet d'une réforme radicale comprenant l'instauration d'un processus transparent de développement constitutionnel assorti d'une large participation citoyenne.

Développement durable

12. se félicite du relief que la présidence suédoise a conféré au thème du développement durable et invite le Conseil européen à Göteborg à donner une impulsion nouvelle et forte à une politique européenne ayant pour but de définir une stratégie de développement à long terme combinant les aspects économiques, sociaux et environnementaux; estime essentiel que le Conseil européen parvienne à s'imposer comme un acteur politique d'importance en ce domaine; salue le document de consultation transmis par la Commission pour la préparation d'une stratégie communautaire pour le développement durable, mais déplore qu'il n'ait pas été transmis au Parlement européen suffisamment tôt pour lui permettre de rendre un avis sur les propositions spécifiques qu'il contient;
13. soutient la stratégie esquissée dans le document de consultation, et notamment la proposition provenant des différents secteurs industriels visant à assurer une plus grande cohérence et un meilleur rapport coût-efficacité des décisions politiques, d'une part, et la définition d'objectifs prioritaires ainsi que de mesures communautaires destinées à relever les principaux défis posés par le développement durable que ne couvre pas la stratégie de Lisbonne à savoir le changement climatique, les menaces pour la santé publique, la raréfaction des ressources naturelles et l'utilisation des sols, d'autre part;

Mercredi, 13 juin 2001

14. estime que, pour conserver son rôle fondamental de chef de file sur la scène internationale, l'Union européenne doit, d'abord et avant tout, définir et adopter des objectifs intérieurs concrets et réalistes face à des tendances non soutenables qui appellent une réaction urgente;
15. invite la Commission à ajouter le thème de l'«approvisionnement alimentaire durable» aux six thèmes fondamentaux de la stratégie européenne de développement durable, et à présenter des propositions concrètes en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire;
16. estime que les grandes orientations de la politique économique peuvent aisément inclure les objectifs de développement durable et souligne qu'il n'existe pas de contradiction mais, au contraire, une réelle complémentarité entre les objectifs de création d'emplois, le développement économique et les stratégies de développement durable;
17. souligne que la cohésion sociale est une dimension cruciale de toute stratégie de développement durable, que la possibilité d'accéder à des services essentiels d'intérêt général constitue un élément-clé d'un tel développement, que l'amélioration de la qualité de la vie, notamment le développement d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité, devrait faire partie de cette stratégie, et donc que l'agenda social, qui reconnaît l'importance d'un régime de retraite viable à long terme, devrait être dans ce contexte un élément d'importance;
18. souligne qu'il existe un lien entre développement durable et solidarité ainsi qu'entre les régions et les peuples; invite donc la Commission à élaborer une déclaration sur la cohésion économique et sociale dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne, en se fondant sur la nécessité d'envisager la question des Fonds structurels et de cohésion dans une perspective positive et dans un esprit de solidarité, conformément à l'esprit des traités et aux leçons de l'histoire;
19. considère que la responsabilité au niveau global doit être un élément-clé de la stratégie et qu'il revient dès lors à l'UE de contribuer de manière significative au sommet «Rio + 10» qui se tiendra en 2002 à Johannesburg;
20. note que le processus de Cardiff a constitué un outil essentiel du soutien à l'intégration des questions d'environnement au sein de la Commission, des États membres et du Conseil;
21. est convaincu que le processus de Cardiff est le meilleur instrument de mise en œuvre des dispositions de l'article 6 du traité CE, et en appelle, dès lors, aux chefs d'États et de gouvernements pour qu'ils réaffirment leur engagement vis-à-vis du processus de Cardiff;
22. demande que soit adopté à Göteborg un plan d'action clair et précis pour la mise en œuvre d'une stratégie communautaire pour le développement durable, assorti d'un calendrier d'actions et un engagement à réexaminer la situation lors d'un sommet ultérieur;
23. demande l'introduction d'une évaluation de l'impact sur l'environnement obligatoire dans toutes les décisions et propositions législatives déposées par la Commission et la publication des résultats; attend l'adoption et la mise en œuvre de la législation européenne sur la responsabilité environnementale, mais note que la prévention de la dégradation de l'environnement, par exemple via les mécanismes d'audit environnemental, reste le moyen le plus sûr de protéger l'environnement;
24. salue la proposition de la Commission de modifier le régime d'aide au titre de la PAC afin de récompenser les produits et les pratiques de haute qualité plutôt que la quantité produite et d'éliminer progressivement les subventions en faveur de la culture du tabac, tout en mettant en place des mesures destinées à procurer une source de revenus et une activité économique alternative pour les agriculteurs et les travailleurs du secteur du tabac;
25. attire l'attention sur le fait que la politique de durabilité de l'Union européenne ne peut être efficace que si elle est accompagnée des ressources budgétaires nécessaires;
26. souligne l'importance d'une «table ronde de la durabilité» indépendante qui serait investie d'un mandat de contrôle, d'évaluation et de suivi par référence aux priorités politiques et aux indicateurs de durabilité, étant entendu que cet organe consultatif devrait refléter les intérêts des diverses parties prenantes de l'Union européenne et des pays candidats à l'adhésion et faire rapport régulièrement au Conseil, au Parlement européen et à la Commission; estime que le Parlement européen doit être représenté dans cet organe et consulté quant à la désignation de ses membres;

Mercredi, 13 juin 2001

27. charge sa Présidente de revoir les méthodes de travail du Parlement européen en vue de la mise au point de pratiques favorisant le développement durable et d'organiser chaque année un débat en séance plénière sur le développement durable; charge les commissions parlementaires de suivre régulièrement l'avancement de la mise en œuvre du principe de durabilité dans les politiques de l'Union européenne.

Changement climatique

28. attend des dirigeants européens qu'ils réaffirment leur engagement vis-à-vis du protocole de Kyoto sur le changement climatique et leur lance un appel afin qu'ils intensifient les contacts diplomatiques avec le Congrès des États-Unis d'Amérique, eu égard aux derniers développements enregistrés à Washington, afin de faire revenir le gouvernement américain sur sa position;

29. salue les récentes propositions de la Commission visant à fixer un objectif dans le domaine des émissions de gaz à effet de serre pour 2020 et l'élimination progressive des subventions à la production et à la consommation de combustibles fossiles pour 2010.

Politique étrangère

Politique européenne de sécurité et de défense

30. rappelle au Conseil l'ensemble des propositions contenues dans ses résolutions antérieures sur la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) et réaffirme en particulier son attachement à la nécessité d'assurer une dimension parlementaire à la PESD;

31. se félicite des efforts faits par les États membres, dans les deux dernières années, pour mettre sur pied une force européenne de réaction rapide comptant 60 000 hommes et qui, à l'horizon 2003, pourra être déployée dans un délai de 60 jours; exprime l'espoir qu'une première capacité opérationnelle sera disponible pour la fin de 2001;

32. rappelle aux États membres leur engagement de maintenir leurs budgets de défense au niveau nécessaire pour réaliser les ambitieux objectifs de la PESD;

33. salue les initiatives de la présidence suédoise dans le domaine de la prévention des conflits et de la gestion des crises par des moyens civils; prie le Conseil européen d'adopter, dans le cadre de sa politique étrangère et de sécurité commune, un solide et efficace programme relatif à la prévention des conflits; souligne qu'un tel programme doit être mis en œuvre sans retard et aborder principalement les aspects structurels de la prévention des conflits ainsi que la gestion des crises par des moyens civils;

34. invite le Conseil à réaffirmer son engagement en faveur du contrôle rigoureux des exportations et son soutien aux initiatives régionales pour la paix, moyens importants de répondre à la problématique de la prolifération des missiles, tout en observant que ces efforts doivent être complétés par des considérations globales et multilatérales.

Relations transatlantiques

35. souligne qu'une coopération étroite entre les États-Unis et l'Union européenne est essentielle non seulement à la promotion des intérêts américains et européens, mais aussi à la promotion d'intérêts mondiaux: lutte contre la pauvreté, préservation de l'environnement, commerce mondial, diversité culturelle et en matière d'information, réduction du fossé numérique, lutte contre le crime organisé, etc;

36. est convaincu que la coopération au sein de l'Alliance atlantique demeure d'une importance déterminante pour la sécurité et la stabilité de la planète;

37. est préoccupé par les propositions américaines de défense nationale antimissiles; souligne la nécessité pour les États-Unis de consulter leurs partenaires européens et tous les pays concernés avant de développer un tel système et invite instamment le Conseil à s'assurer, lors de ses négociations avec le président des États-Unis, que les négociations et le dialogue multilatéraux précéderont toute décision nouvelle dans le cadre du traité sur la limitation des systèmes de missiles antibalistiques (traité ABM).

Mercredi, 13 juin 2001

Moyen-Orient

38. exprime sa profonde douleur pour toutes les victimes du conflit et adresse ses condoléances et sa solidarité aux familles; condamne avec fermeté l'acte terroriste perpétré à Tel Aviv, ainsi que le recours disproportionné à la force armée et toute autre action de violence, d'où qu'elle provienne;

39. note la déclaration antérieure de la Présidence de l'UE selon laquelle «les progrès réalisés dans les domaines principaux au cours des dernières négociations doivent constituer la base de nos pourparlers à venir sur le statut permanent» du Moyen-Orient;

40. invite le Conseil à jouer un rôle moteur dans l'initiative relative au conflit israélo-palestinien basée sur le rapport Mitchell et à réfléchir à une action commune avec les États-Unis; un tel projet devrait inclure une nouvelle plate-forme de négociations entre les deux parties, l'envoi d'observateurs internationaux, des mécanismes appropriés de lutte contre le terrorisme, le gel de la colonisation, la protection des populations civiles ainsi que le respect scrupuleux des droits de l'homme et de la quatrième Convention de Genève.

Ancienne République yougoslave de Macédoine

41. condamne les actes des forces terroristes provenant de l'UCK et d'autres groupes armés contre le territoire de l'ARYM; se félicite des initiatives du Conseil, du Haut représentant pour la PESC, M. Solana, et du commissaire Patten; marque son soutien aux dernières propositions de paix soumises par le gouvernement de l'ARYM et par tous les partis démocratiques en quête d'une solution politique aux problèmes du pays;

42. invite instamment la Commission à fournir, en étroite collaboration avec le gouvernement de l'ARYM, l'aide nécessaire aux réfugiés et à la population civile touchée par le conflit;

*

* *

43. charge sa Présidente de transmettre la présente résolution au Conseil européen, au Conseil, à la Commission et aux parlements des États membres.

A3

**Résolution du Parlement européen
du 29/11/2001
sur le processus constitutionnel et l'avenir de l'Union**

Jeudi, 29 novembre 2001

*
* *

19. Avenir de l'Union

A5-0368/2001

Résolution du Parlement européen sur le processus constitutionnel et l'avenir de l'Union (2001/2180(INI))

Le Parlement européen,

- vu le traité signé à Nice le 26 février 2001 et en particulier la déclaration n° 23 sur l'avenir de l'Union,
 - vu la communication de la Commission relative à certaines modalités du débat sur l'avenir de l'Union européenne (COM(2001) 178),
 - vu le rapport relatif au débat sur l'avenir de l'Union présenté par la Présidence suédoise au Conseil européen à Göteborg,
 - vu sa résolution du 31 mai 2001 sur le traité de Nice et l'avenir de l'Union européenne ⁽¹⁾,
 - vu sa résolution du 25 octobre 2000 sur la constitutionnalisation des traités ⁽²⁾,
 - vu le rapport annuel du Conseil européen sur les progrès de l'Union en 2000,
 - vu la proposition de résolution déposée par Richard Corbett sur le Haut représentant à la Commission (B5-0680/2000),
 - vu l'article 163 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des affaires constitutionnelles et les avis de la commission économique et monétaire ainsi que de la commission juridique et du marché intérieur (A5-0368/2001),
- A. considérant la déclaration n° 23 annexée au traité de Nice qui prévoit la réforme des traités en 2004 précédée d'un nouveau processus de préparation ouvert et public,
- B. considérant que le débat public qui s'est déroulé tout au long de 2001 a démontré un très large consensus autour d'une nouvelle méthode de réforme des traités basée sur le travail d'une Convention qui préparerait la CIG,

⁽¹⁾ «Textes adoptés», point 4.

⁽²⁾ JO C 197 du 12.7.2001, p. 186.

Jeudi, 29 novembre 2001

- C. considérant que le dialogue avec les citoyens s'est révélé, jusqu'ici, insuffisant et qu'il doit donc s'intensifier et s'étendre tout au long du processus de réforme des traités,
- D. considérant l'audition des parlements nationaux des États membres et des pays candidats qui a eu lieu à Bruxelles, les 10 et 11 juillet 2001,
- E. considérant que les récents événements sur la scène internationale ont réintroduit de façon urgente dans l'agenda de l'Union les défis liés à la sécurité extérieure et intérieure,
- F. considérant son avis sur le traité de Nice dont la présente résolution constitue la suite et le complément, traité dont les points faibles reflètent l'actuelle dérive intergouvernementale et, partant, l'affaiblissement de la méthode communautaire,
- G. estimant que la première exigence des citoyens européens est que les décisions qui seront prises façonnent les politiques et les processus fondamentaux de l'Union de manière que celle-ci soit plus démocratique, plus efficace, plus transparente, plus saine et plus sensible aux questions sociales,
- H. considérant que la prochaine réforme doit faire en sorte que les citoyens adhèrent pleinement au processus de la construction européenne et, dans cette perspective, sachent clairement qui fait quoi au sein de l'Union, ce que celle-ci doit réaliser et de quelle façon,
- I. considérant que, dans tous les cas où le nouveau traité constitutionnel de l'Union fera référence à des personnes physiques, on utilisera tant le genre féminin que le genre masculin (principe de neutralité de genre), et qu'il convient que ce principe s'applique à la présente résolution.

Les défis liés à l'avenir de l'Europe

1. réitère son engagement en faveur d'une Union européenne qui corresponde au projet originel d'union des peuples et des États, qui donne une réponse stable et durable aux exigences de démocratie, légitimation, transparence et efficacité qui sont incontournables pour continuer à progresser dans la construction européenne, notamment en vue de l'élargissement, le caractère démocratique de l'Union ne devant en aucun cas être sacrifié à l'efficacité; une Constitution pour l'Union doit constituer l'objectif de la Conférence intergouvernementale de 2003;
2. rappelle que les quatre sujets mentionnés dans la déclaration n° 23 annexée au traité de Nice ne sont pas exclusifs; estime dès lors que l'envergure de la réforme à venir et, par conséquent, le choix des thèmes à aborder par la Convention, doivent partir de l'analyse approfondie et rigoureuse des atouts et des faiblesses de l'Union ainsi que du rôle qu'elle est appelée à jouer au XXI^e siècle;
3. estime que, mis à part les quatre sujets prévus à la déclaration n° 23 qui feront l'objet de résolutions spécifiques, le progrès politique, économique et social, la sécurité et le bien-être des citoyens et des peuples européens et l'affirmation du rôle de l'Union dans le monde exigent:
 - a) l'élaboration d'une politique extérieure, de sécurité et de défense comprenant la définition des principes et des orientations généraux de la PESC et de la défense commune, et dont les objectifs doivent inclure celui de la lutte contre le terrorisme,
 - b) l'inclusion de la PESC dans le pilier communautaire réunissant en un chapitre unique toutes les dispositions liées aux différents aspects de la politique extérieure,
 - c) la reconnaissance de la personnalité juridique de l'Union,

Jeudi, 29 novembre 2001

- d) le renforcement dans le traité des droits fondamentaux, des droits des citoyens et de toutes les autres dispositions liées directement ou indirectement à l'action des institutions européennes en faveur des personnes en tant que détentrices d'un droit fondamental,
 - e) l'élimination du déficit démocratique qui caractérise actuellement l'UEM et l'établissement d'un système économique et monétaire équilibré au moyen de la consolidation de la politique de cohésion économique et sociale et d'une coordination accrue des politiques économiques des États membres,
 - f) le développement de l'Union en véritable espace de liberté, de sécurité et de justice par notamment:
 - la fusion, dans le cadre communautaire, de la coopération judiciaire et policière en matière pénale avec la coopération judiciaire dans le domaine civil, les mesures liées à la circulation des personnes ainsi que les autres mesures visant la protection des droits fondamentaux et de citoyenneté au sein de l'Union,
 - la reconnaissance de la pleine juridiction de la Cour de justice pour toutes les mesures liées à la réalisation d'un tel espace de liberté, de sécurité et de justice,
 - l'intégration d'Eurojust et d'Europol dans le cadre institutionnel de l'Union,
 - la création d'un ministère public européen répondant à la Cour de Justice;
4. relève que les réformes institutionnelles ne constituent pas un chapitre fermé et considère qu'à l'ordre du jour de la réforme des traités doivent figurer les points qui n'ont pas été abordés ou réglés par le traité de Nice et qui sont indispensables à un fonctionnement plus démocratique et plus efficace des institutions de l'Union, dont:
- a) la mise à jour des fonctions du Conseil européen, du Conseil Affaires générales et des formations sectorielles du Conseil,
 - b) le système des présidences du Conseil européen, du Conseil Affaires générales et des formations sectorielles du Conseil,
 - c) la simplification des procédures législatives qui doivent se dérouler dans la transparence, le principe général étant, en matière législative, le recours au vote à la majorité qualifiée au Conseil et à la procédure de codécision avec le Parlement européen pour renforcer le caractère démocratique de l'Union; en outre le Conseil doit délibérer et décider en public en matière de législation européenne,
 - d) la disparition de la distinction entre les dépenses obligatoires et non obligatoires et, par conséquent, l'application de la procédure budgétaire correspondant aux dépenses non obligatoires à l'entière de la partie dépenses du budget, et l'intégration dans le budget de l'Union du Fonds européen de développement,
 - e) l'institution d'un procureur européen indépendant chargé d'exercer l'action publique devant les juridictions compétentes des États membres dans le domaine de la protection des intérêts financiers communautaires,
 - f) l'introduction d'une hiérarchie des normes,
 - g) la pleine participation du Parlement européen à la politique commerciale commune, aux relations économiques extérieures et à la mise en œuvre et au développement des coopérations renforcées,
 - h) l'élection du président de la Commission par le Parlement européen,
 - i) la désignation des membres de la Cour de justice et du Tribunal de première instance à la majorité qualifiée, sur avis conforme du Parlement européen;
5. exprimera de façon détaillée son avis concernant la portée de la réforme à travers de résolutions ultérieures adressées à la Convention.

Composition de la Convention

6. insiste pour la création d'une Convention dont la composition doit refléter le pluralisme politique européen et dans laquelle, par conséquent, et suivant l'exemple de celle qui a élaboré la Charte des droits fondamentaux, la composante parlementaire nationale et européenne soit largement représentée; estime qu'une telle Convention peut représenter une innovation indispensable au succès d'une réforme démocratique de l'Union européenne;

Jeudi, 29 novembre 2001

7. estime que la composition de la Convention doit être fondée sur le même principe qui a inspiré la composition de la Convention «Charte»; le Parlement européen doit y être représenté dans la même proportion par rapport aux autres composantes;
8. juge indispensable que les États candidats à l'adhésion soient associés à la préparation de la réforme des traités et que, par conséquent, ils participent à la Convention et aux travaux de celle-ci en tant qu'observateurs permanents à travers deux représentants du parlement de chaque État et un représentant de chaque gouvernement;
9. propose que la Cour de justice soit autorisée à envoyer un observateur à la Convention; estime que le Comité des régions et le Comité économique et social doivent participer à la Convention à travers deux observateurs permanents de chaque organe pour associer ainsi les pouvoirs régionaux et locaux et les représentants des différentes catégories de la vie économique et sociale;
10. indique que la composition de sa propre délégation s'efforcera d'assurer une représentation adéquate des deux sexes, et invite les autres composantes à s'inspirer de ce principe pour la désignation de leurs représentants;
11. considère que, pour être efficaces, les travaux de la Convention doivent être dirigés par un Présidium agissant collégialement et composé du Président, du représentant de la Commission, de deux membres choisis par les représentants des parlements nationaux, de deux représentants du Parlement européen ainsi que du représentant de la présidence en exercice du Conseil et de la présidence suivante;
12. juge essentiel le rôle qui revient au Président de la Convention et, pour cette raison, estime qu'il doit s'agir d'une personnalité politique d'envergure et jouissant d'un grand prestige au niveau européen et dotée d'une expérience parlementaire; le Président doit être élu par la Convention;
13. estime que le Présidium doit être en charge des relations régulières avec le Conseil européen;
14. considère que le Présidium devra, après la fin des travaux de la Convention, participer pleinement et activement à tous les stades et niveaux de la CIG qui doit entériner la réforme des traités préparée par la Convention.

Méthode de travail de la Convention

15. estime que la Convention doit être autonome pour décider de l'organisation de ses travaux, le Président, assisté du Présidium, étant responsable de l'exécution des décisions de procédure adoptées par consensus des quatre composantes;
16. considère utile que la Convention soit assistée par un secrétariat interinstitutionnel doté de moyens conséquents, notamment budgétaires et en personnel, afin d'assurer la bonne conduite de ses travaux de rédaction et de consultation;
17. juge essentiel que la Convention travaille dans la pleine transparence tant en ce qui concerne le déroulement des débats et des délibérations qu'en ce qui concerne les documents dont l'accès du public doit être assuré par tous les moyens possibles;
18. estime indispensable que le Parlement européen, les parlements nationaux et toutes les institutions européennes mènent, parallèlement aux travaux de la Convention, un dialogue actif avec les citoyens afin de pouvoir tenir compte des préoccupations de l'opinion publique;
19. soutient pleinement la proposition d'un Forum de la société civile, tel que proposé par la présidence belge lors du Conseil informel à Genval, qui permettrait à la Convention d'entretenir un contact étroit avec les citoyens afin que le résultat de ses travaux puisse tenir compte des inquiétudes, idées et priorités pour l'avenir exprimées par la société civile; propose que la Convention organise à cette fin des auditions publiques dans les États membres.

Jeudi, 29 novembre 2001

Mandat et calendrier de la Convention

20. estime fondamental, pour assurer une réforme efficace de l'Union, que la Convention se dote d'une procédure de prise de décision qui lui permette d'élaborer par consensus une proposition unique et cohérente pour la soumettre à la Conférence intergouvernementale en tant que seule base de négociation et de décision;

21. souhaite que la Convention entame ses travaux immédiatement après le Conseil européen à Laeken et les mène à bien en temps utile pour que la Conférence intergouvernementale puisse se clôturer à la fin 2003 sous présidence italienne, de telle manière que le nouveau traité puisse être adopté au plus tard en décembre 2003, que les élections européennes de 2004 donnent un élan démocratique au processus d'intégration européenne et que le Parlement participe au processus aux côtés de la Commission, dans les conditions les plus favorables possibles; estime que le laps de temps qui s'écoulera entre la présentation des résultats de la Convention et le sommet d'ouverture devrait être aussi court que possible et qu'il ne saurait en aucun cas excéder trois mois;

*

* *

22. charge sa Présidente de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres et des pays candidats.

A4

**Résolution du Parlement européen
du 07/02/2002
sur les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux
dans le cadre de la construction européenne**

Jeudi, 7 février 2002

P5_TA(2002)0058

Relations PE/parlements nationaux dans la construction européenne

Résolution du Parlement européen sur les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre de la construction européenne (2001/2023(INI))

Le Parlement européen,

- vu les rencontres organisées par la commission des affaires constitutionnelles avec les commissions des affaires européennes des parlements nationaux des États membres et des pays candidats les 20 et 21 mars 2001 et 10 et 11 juillet 2001,
 - vu les déclarations les plus récentes de plusieurs chefs d'État et de gouvernement sur l'avenir de l'Europe,
 - vu la contribution de la XXIV^e COSAC du 22 mai 2001 à Stockholm,
 - vu le rapport d'information du Sénat français du 13 juin 2001 sur une deuxième chambre européenne,
 - vu la résolution du Comité des régions, adoptée le 14 novembre 2001, sur la préparation du Conseil européen de Laeken et la poursuite du développement de l'Union européenne dans le cadre de la prochaine Conférence intergouvernementale,
 - vu la contribution de la XXV^e COSAC du 5 octobre 2001 à Bruxelles,
 - vu le texte adopté par la Conférence de suivi sur la dimension parlementaire de la politique européenne de sécurité et de défense le 7 novembre 2001 à Bruxelles,
 - vu la Conférence des présidents des parlements de l'Union européenne et des pays candidats des 16 et 17 novembre 2001 à Stockholm,
 - vu la réunion extraordinaire de la COSAC les 30 novembre et 1^{er} décembre 2001 à Bruxelles,
 - vu la déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne,
 - vu l'article 163 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des affaires constitutionnelles et les avis de la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense et de la commission juridique et du marché intérieur (A5-0023/2002),
- A. considérant que la Déclaration relative à l'avenir de l'Union annexée au traité de Nice vise le rôle des parlements nationaux parmi l'un des quatre thèmes expressément cités et souligne ainsi l'importance et l'actualité de cette question,
- B. considérant que le déficit démocratique risque de s'aggraver dans l'Union à cause de l'insuffisance des progrès réalisés sur le plan du contrôle démocratique du processus d'intégration et de ses développements récents dans plusieurs domaines,
- C. s'inquiétant du déséquilibre grave qui s'est produit entre les pouvoirs attribués aux institutions exécutives et aux instances techniques et les possibilités reconnues aux parlements dans leur ensemble pour ce qui concerne la participation et le contrôle des décisions législatives et des choix politiques de l'Union,
- D. considérant que, pour combler le déficit démocratique et garantir davantage de démocratie dans l'Union, il faut renforcer la composante parlementaire dans le système institutionnel européen,
- E. considérant que le pouvoir de ratification des États membres (soit par leurs parlements nationaux, soit par référendum) n'est pas affecté dans le cadre de la Convention instituée par le Conseil européen de Laeken;

Jeudi, 7 février 2002

1. est convaincu que les préoccupations des parlements nationaux concernant l'Union européenne exigent d'établir une définition meilleure, sans équivoque, de leur pouvoir vis-à-vis des gouvernements nationaux et de l'Union européenne, définition consistant notamment:

- à renforcer leur pouvoir vis-à-vis de leur gouvernement respectif,
- à attribuer aux parlements un nouveau rôle pour exercer des compétences en matière constitutionnelle,
- à instituer une coopération plus étroite et plus efficace entre les parlements nationaux et le Parlement européen,

et en particulier, pour ce qui concerne leur pouvoir vis-à-vis de leur gouvernement respectif:

- à conseiller les ministres et les gouvernements nationaux dans leurs activités au sein du Conseil,
- à contrôler les positions défendues par les ministres et les gouvernements nationaux au sein du Conseil,
- à orienter la mise en œuvre de la politique européenne au sein des États membres, notamment en ce qui concerne les programmes européens et les fonds européens,
- à contrôler la mise en œuvre de la politique européenne dans les États membres en ce qui concerne les effets de cette politique et la gestion financière des moyens alloués par l'UE,
- à orienter et contrôler la mise en œuvre correcte des directives et règlements européens;

2. relève que le Parlement européen ne se considère pas comme le représentant exclusif des citoyens et le garant de la démocratie et que le rôle des parlements nationaux revêt une importance majeure;

3. souligne que le Parlement européen et les parlements nationaux représentent à part entière, chacun dans son cadre, les peuples de l'Union; qu'en conséquence la parlementarisation nécessaire de l'Union doit reposer sur deux éléments: d'une part l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen pour toutes les décisions de l'Union, d'autre part le renforcement des pouvoirs des parlements nationaux par rapport à leurs gouvernements;

4. rappelle que le traité de Maastricht et le traité d'Amsterdam ont posé les premiers jalons importants sur la voie de cette parlementarisation;

5. souligne à nouveau avec insistance que, pour assurer la démocratisation et la parlementarisation nécessaires, la codécision du Parlement européen est indispensable dans tous les domaines législatifs;

6. estime particulièrement nécessaire que les Parlements nationaux fassent pleinement usage de leurs pouvoirs de contrôle dans tous les cas où il n'y a pas codécision;

7. souligne avec préoccupation que les parlements élus par le peuple aux niveaux national et européen doivent veiller ensemble à ce que les gouvernements ne créent pas de nouveaux droits et instruments intergouvernementaux dont les parlements seraient exclus comme, par exemple, la «coordination ouverte» ou ce que l'on appelle la corégulation;

8. exige que la qualité de membre du Parlement européen exclue qu'un mandat semblable soit exercé en même temps dans les parlements nationaux ou régionaux.

Le renforcement des pouvoirs des Parlements nationaux vis-à-vis de leur gouvernement

9. souhaite que le protocole annexé au traité d'Amsterdam sur le rôle des parlements nationaux en ce qui concerne l'information en amont des parlements nationaux et la possibilité pour eux d'intervenir lors de la phase de préparation des textes législatifs européens par le biais de leurs gouvernements nationaux au sein du Conseil soit modifié selon la demande déjà exprimée par la COSAC de Versailles;

10. propose que les meilleures pratiques utilisées par les parlements nationaux fassent l'objet d'une information et d'une diffusion adéquates et que soient établies des conditions optimales pour les échanges d'informations, la compréhension mutuelle des compétences et des activités respectives et le recours aux nouvelles technologies;

Jeudi, 7 février 2002

11. affirme qu'il est prêt à contribuer à un dialogue approfondi avec les parlements nationaux lors de l'adoption du programme de la Commission et dans le but d'assurer le respect du principe de subsidiarité dans le processus législatif communautaire.

Le renforcement de la coopération entre les parlements nationaux et le Parlement européen

12. observe que la COSAC représente un moyen important d'échanges et de convergences entre les parlements nationaux et le Parlement européen, dont toutes les potentialités n'ont pas encore été employées; est toutefois convaincu de la nécessité de garantir, au sein de la délégation du PE à la COSAC, une représentation plus respectueuse du pluralisme politique;

13. propose que la coopération entre les commissions parlementaires des parlements nationaux et celles du Parlement européen, dans l'ensemble des secteurs concernés par l'intégration européenne, se développe et se systématisent, entre autres dans les domaines de la politique étrangère et de sécurité commune, de l'Union économique et monétaire, de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et des affaires constitutionnelles;

14. souligne qu'il serait souhaitable d'intensifier et d'améliorer les échanges d'informations entre le Parlement européen et les parlements nationaux quant aux questions relatives à la PESC/PESD, de manière à pouvoir étendre le dialogue entre eux;

15. propose la formulation d'un accord interparlementaire entre les parlements nationaux et le Parlement européen pour établir cette coopération organisée, qui pourrait inclure:

- les engagements indicatifs réciproques en matière de programmes de rencontres multilatérales ou bilatérales sur les questions européennes d'intérêt commun, de nature générale ou sectorielle,
- l'échange d'informations et de documents;

16. constate que, dans le cadre des réunions des groupes politiques et des partis politiques européens, des contacts plus fréquents et plus réguliers s'établissent à l'intérieur de chaque famille politique européenne, et se félicite que ces rencontres se systématisent et puissent ainsi renforcer et enrichir la vie démocratique, tant sur le plan national que sur le plan européen; souligne l'importance d'un statut pour les partis européens, auxquels incombe un rôle central dans l'évolution de l'Union européenne vers davantage de démocratie.

La nécessité de ne pas alourdir le processus décisionnel

17. considère que l'institution d'une chambre composée des représentants des parlements nationaux ne représenterait pas une solution aux difficultés rencontrées par certains parlements dans le contrôle notamment de la politique européenne de leur gouvernement, et que cela ne servirait qu'à allonger le processus législatif communautaire au détriment de la démocratie et de la transparence;

18. observe, en outre, que la double légitimité — Union des États et des peuples — s'exerce déjà au niveau européen dans le domaine législatif par la participation du Conseil et du Parlement européen, qu'il n'est pas souhaitable d'alourdir ni de compliquer le processus décisionnel et qu'il est nécessaire d'éviter une superposition, qui prêterait à confusion, des rôles respectifs des institutions européennes et nationales;

19. souligne l'importance que revêt la participation convenue de représentants du Parlement européen et des parlements nationaux à la future Convention pour une Constitution de l'Union européenne, et attend qu'au sein de cette Convention, un débat dynamique permette aux uns et aux autres de dégager une approche commune, afin d'exprimer de la façon la plus harmonieuse possible l'avis des peuples européens sur l'avenir politique de l'Europe.

La préparation par la Convention de l'avenir de l'Union européenne

20. se félicite de l'institutionnalisation de la participation à la Convention des parlements nationaux, du Parlement européen, de la Commission et des représentants des chefs d'État et de gouvernement, qui laisse bien augurer d'une préparation efficace de la réforme des traités;

Jeudi, 7 février 2002

21. se prononce en faveur de l'émergence — déjà à travers la Convention instituée par le Conseil de Laeken — d'un pouvoir constituant exercé en commun par les parlements nationaux, la Commission, le Parlement européen et les gouvernements des États membres, qui non seulement permettrait une préparation efficace de la réforme des traités, mais donnerait également une légitimité accrue aux efforts d'intégration européenne, et ouvrirait ainsi une page nouvelle en ce qui concerne le rôle des parlements dans la construction européenne en constituant une innovation institutionnelle majeure;

*

* *

22. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission, ainsi qu'aux chefs d'État et de gouvernement et aux parlements des États membres et des pays candidats.

A5

**Résolution du Parlement européen
du 16/05/2002
sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne
et les États membres**

P5_TA(2002)0247

Délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres

Résolution du Parlement européen sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres (2001/2024(INI))

Le Parlement européen,

- vu le traité qui a été signé à Nice le 26 février 2001 et en particulier la Déclaration n° 23 sur l'avenir de l'Union,
- vu la déclaration du Conseil européen de Laeken du 15 décembre 2001 sur l'avenir de l'Union européenne ⁽¹⁾,
- vu l'organisation territoriale des États membres visée dans leurs constitutions respectives,
- vu sa résolution du 12 juillet 1990 sur le principe de subsidiarité ⁽²⁾,

⁽¹⁾ Conclusions de la présidence — Annexe I.

⁽²⁾ JO C 231 du 17.9.1990, p. 163.

Jeudi, 16 mai 2002

- vu sa résolution du 13 avril 2000 avec ses propositions pour la Conférence intergouvernementale ⁽¹⁾,
 - vu sa résolution du 31 mai 2001 sur le traité de Nice et l'avenir de l'Union européenne ⁽²⁾,
 - vu sa résolution du 29 novembre 2001 sur le processus constitutionnel et l'avenir de l'Union ⁽³⁾,
 - vu l'avis du Comité des régions du 13 mars 2002 sur «Le projet de rapport du Parlement européen sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres» ⁽⁴⁾,
 - vu l'article 163 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des affaires constitutionnelles et les avis de la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense, de la commission économique et monétaire, de la commission juridique et du marché intérieur ainsi que de la commission de la politique régionale, des transports et du tourisme (A5-0133/2002),
- A. considérant que le système actuel d'attribution des compétences dans les traités se caractérise par un lacs complexe («Politikverflechtung») d'objectifs, compétences matérielles et compétences fonctionnelles, par l'existence de quatre traités et de deux entités différentes, l'Union et la Communauté, par la profusion d'instruments normatifs à la portée juridique inégale et parfois douteuse, ainsi que par le manque d'une véritable hiérarchie des normes,
- B. considérant que cette situation est le fruit d'un demi-siècle d'existence durant lequel des institutions prévues pour une petite communauté dotée d'objectifs essentiellement économiques ont dû s'adapter aux élargissements successifs ainsi qu'à l'attribution à l'Union de fonctions de plus en plus politiques,
- C. considérant que les principes de subsidiarité et de proportionnalité, tels qu'ils ont été introduits par le traité de Maastricht et précisés par le traité d'Amsterdam, n'ont pas encore permis de clarifier, au cas par cas, le rôle respectif de l'Union et des États membres,
- D. considérant que tant les sondages d'opinion que les débats organisés depuis le traité de Nice montrent un décalage entre les attentes des citoyens à l'égard de l'Europe et les problèmes effectivement traités par celle-ci,
- E. considérant que les États membres doivent disposer d'une compétence de droit commun et que l'Union ne doit bénéficier que de compétences d'attribution définies par la Constitution en application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, en tenant compte de la volonté de solidarité entre les États membres et de l'analyse du rapport coûts-avantages pour les citoyens,
- F. considérant que, dans la plupart des États membres ou des organismes à caractère fédéral, le domaine des compétences exclusivement exercées soit au niveau communautaire soit à celui des États membres tend à se réduire au bénéfice d'un domaine croissant de compétences partagées par application des principes de subsidiarité et de proportionnalité,
- G. considérant que l'intervention communautaire n'est légitime que dans la mesure où elle répond à l'un au moins des trois critères suivants:
- l'espace pertinent de l'action envisagée excède les limites d'un État membre et cette action porterait des risques d'effets pervers (distorsion ou déséquilibre) pour un ou plusieurs de ces États si elle n'était pas conduite au plan communautaire (critère d'espace pertinent),
 - l'action envisagée au plan communautaire bénéficie, par rapport à des actions similaires qui seraient conduites séparément par chacun des États membres, d'un avantage de synergie sensible en termes d'efficacité et d'économie d'échelle (critère de synergie),
 - l'action envisagée répond à une exigence de solidarité ou de cohésion qui ne peut, compte tenu des disparités de développement, être assumée de façon satisfaisante dans le cadre de chacun des États membres (critère de solidarité),

⁽¹⁾ JO C 40 du 7.2.2001, p. 409.

⁽²⁾ JO C 47 E du 21.2.2002, p.108.

⁽³⁾ «Texte adoptés», point 19.

⁽⁴⁾ CdR 466/2001.

Jeudi, 16 mai 2002

- H. considérant que, à l'heure actuelle, la nature des procédures, intergouvernementales ou communautaires, et les modalités de la prise de décision, à l'unanimité ou à la majorité qualifiée, déterminent de facto le partage des compétences entre l'Union et les États membres, la paralysie induite par les procédures intergouvernementales et les décisions à l'unanimité maintenant de façon injustifiée au niveau des États membres des compétences théoriquement dévolues à l'Union par les traités,
- I. considérant que les dispositions des traités régissant le partage des rôles entre l'Union et les États membres en matière de politique étrangère mises en œuvre depuis trente ans n'ont guère permis à l'Union d'intervenir en tant qu'acteur autonome sur la scène internationale, comme le montre l'exemple poignant de la crise du Proche-Orient,
- J. considérant que, dans tous les cas de compétences partagées, l'intensité de l'action de l'Union européenne est déterminée non seulement par les dispositions des traités mais par les États membres eux-mêmes par le biais de leur participation, dans le cadre du Conseil, aux procédures de prise de décision de l'Union,
- K. considérant la rigidité du cadre des compétences fonctionnelles fixé par les traités actuels, à laquelle seul le recours à l'article 308 du traité CE a pu remédier au point d'avoir servi de base juridique à plus de 700 actes communautaires, même si leur nombre a considérablement diminué au cours des dernières années,
- L. considérant l'insuffisance des garanties institutionnelles relatives au respect de la délimitation des compétences,
- M. considérant que le système de compétences doit pouvoir évoluer et s'adapter aux changements sociaux, économiques et politiques qui pourraient avoir lieu à l'avenir,
- N. considérant en tout cas que l'Union constitue un espace institutionnel unique et novateur,
- O. considérant les différences existant dans l'organisation interne du territoire et des compétences des États membres,
- P. constatant qu'au cours des dernières décennies, des réformes portant sur une décentralisation ont été entreprises avec succès dans un certain nombre d'États membres, afin de renforcer la proximité avec le citoyen et de permettre une compétition fructueuse entre les régions,
- Q. considérant que des collectivités territoriales dotées de compétences législatives existent désormais dans près de la moitié des États membres, dans lesquels la transposition de la législation communautaire en droit interne dépend dans certains cas des autorités décentralisées, tandis que la gestion des programmes communautaires dépend en tout cas au moins autant des régions et des municipalités que du pouvoir central et qu'en conséquence, les textes fondateurs de l'Union ne peuvent plus ignorer le rôle de ces partenaires particuliers, qui doivent contribuer aussi bien à accroître l'efficacité des politiques communautaires qu'à rapprocher les citoyens du processus de la construction européenne,
- R. estimant, en tout cas, qu'il incombe aux États membres de promouvoir, dans le cadre de leur ordre constitutionnel, une participation adéquate des régions aux processus de décision et de représentation concernant les affaires européennes de chaque pays, sans oublier le rôle nécessaire des municipalités dans ce domaine,
- S. considérant que la déclaration de Laeken a chargé la Convention de traiter les questions de compétences et de subsidiarité comme des questions d'importance majeure.

Les compétences de l'Union dans un cadre constitutionnel

1. estime que le moment est venu de procéder à la mise à jour d'une répartition des compétences entre l'Union et ses États membres, fondée sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité pour tenir compte des enseignements de l'histoire communautaire, de l'avis des pays candidats, et des attentes des citoyens;
2. voit dans une amélioration de la répartition des compétences un moyen de parvenir à un partage plus clair des responsabilités politiques et, partant, à un renforcement de la démocratie en Europe;

Jeudi, 16 mai 2002

3. réitère son appel en faveur d'une constitution pour l'Union s'adressant à tous les citoyens, conçue comme un pacte fondateur qui fusionnerait les différents traités en un seul texte, et qui concernerait une seule entité, l'Union, dotée de la personnalité juridique unique et entière;
4. considère qu'une nouvelle présentation des compétences de l'Union doit accompagner la démarche constitutionnelle, et qu'elle doit être assez claire pour être compréhensible par tous les citoyens;
5. estime que l'Union européenne se caractérise par un déficit démocratique persistant et que le processus actuel de réforme, axé sur les compétences des institutions de l'Union, doit déboucher sur une démocratisation substantielle des institutions;
6. réitère dans ce contexte sa demande de communautarisation des deuxième et troisième piliers, afin de renforcer la légitimation démocratique et de garantir le contrôle parlementaire et juridictionnel;
7. considère que cet exercice doit avoir pour but l'équilibre entre l'intégration économique de l'Union déjà organisée, son intégration politique et son intégration sociale;
8. considère que le préambule du traité doit être complété par des références au modèle social européen et au rôle de l'Europe dans un monde de paix, de stabilité et de justice internationale;
9. estime nécessaire de différencier clairement les objectifs généraux de l'Union et ses compétences, définies par matières; souhaite une répartition des compétences simple et précise, dans laquelle chaque rubrique ne comporte que l'énoncé des matières en question, ainsi que les objectifs spécifiques poursuivis, en l'espèce, par l'action de l'Union et les moyens qu'elle met en œuvre à cet effet;
10. considère que, parmi les dispositions des traités actuels relatives aux modalités d'exercice de certaines compétences qui ont été attribuées à l'Union, les détails qui ne sont pas essentiels devraient être reportés dans une deuxième section, pouvant être amendée selon une procédure simplifiée.

La mise en œuvre des compétences

11. juge essentiel:
 - en application des principes de séparation, d'équilibre et de coopération entre les pouvoirs, de mieux définir dans la future constitution européenne une fonction législative, une fonction exécutive et une fonction judiciaire autonomes,
 - d'inscrire comme obligation constitutionnelle le respect du principe de subsidiarité,
 - de mettre en œuvre une hiérarchie des normes efficace;
12. estime que la norme législative — la «loi» communautaire — doit être adoptée, à la seule initiative de la Commission, par les deux branches du pouvoir législatif, Conseil et Parlement, à qui incombent les choix politiques, tandis que la norme d'application fixée par la loi relève du pouvoir exécutif, qui incombe, selon les cas, à la Commission, à une Agence européenne spécialisée, aux États membres ou, en fonction de l'ordre constitutionnel des États, à leurs collectivités territoriales; estime que l'exercice du pouvoir exécutif à l'échelon européen doit être soumis au contrôle du Parlement européen;
13. estime nécessaire que l'on procède à une modification de la terminologie du traité afin d'établir une distinction plus claire entre les interventions de l'exécutif et celles du législatif;
14. considère comme indispensable que soit établi un catalogue des actes juridiques et d'autres moyens d'action de l'Union par le biais d'une nouvelle formulation de l'article 249 du traité CE, ainsi que d'une énumération exhaustive reprise dans un article spécifique du traité;
15. est toutefois conscient que l'introduction d'une hiérarchie plus claire des normes n'empêchera pas l'apparition éventuelle de conflits dans les futures propositions législatives, lorsqu'il s'agira de déterminer les règles qui doivent relever du législatif et celles qui doivent relever de l'exécutif; il ne doit donc subsister aucune équivoque sur le fait que la distinction entre ces deux niveaux continuera à être définie par le Conseil et le Parlement européen, sur proposition de la Commission, dans le cadre de la procédure de codécision;

Jeudi, 16 mai 2002

16. réaffirme qu'il est essentiel, dans ce contexte, de procéder à la révision de l'article 202 du traité et invite la Convention à recommander l'introduction de la procédure de codécision pour cet article, afin de définir les nouvelles procédures applicables en ce qui concerne la mise en œuvre des compétences d'exécution;

17. fait observer qu'en ce qui concerne la délégation des compétences d'exécution des modalités aux agences européennes, une surveillance et un contrôle parlementaires directs et effectifs doivent être garantis; estime qu'il conviendra de définir un cadre général et harmonisé pour cette surveillance et ce contrôle, en accord avec le Parlement, au plus tard au moment de l'entrée en vigueur du nouveau traité;

18. rappelle que le modèle politique de l'Union se fonde actuellement sur deux particularités fondamentales: l'Union n'a que des services de gestion peu importants, au moins pour les politiques internes, pour lesquelles elle s'en remet aux États membres (sous réserve du contrôle par la Commission de l'obligation des États membres de mettre en œuvre les politiques adoptées), et l'essentiel du pouvoir budgétaire et fiscal demeure également au niveau national.

Cadre général des compétences

19. propose de distinguer trois types de compétences: la compétence de principe des États, les compétences propres attribuées à l'Union, les compétences partagées; sachant que, par ailleurs, certaines actions peuvent être purement et simplement interdites («compétences négatives»);

20. considère que, dans le cadre de ses compétences, l'Union doit disposer de flexibilité dans ses modes d'action en fonction du degré de nécessité d'une intervention communautaire: norme juridique, recommandation, aide financière, etc.

La compétence de principe des États

21. considère qu'il n'est pas nécessaire d'établir une liste des compétences exclusives des États, mais de recourir plutôt au principe de présomption de compétence de l'État lorsque le texte constitutionnel n'en dispose pas autrement.

Compétences propres de l'Union

22. considère que, dans les domaines relevant des compétences propres de l'Union, les États membres ne peuvent intervenir que dans les conditions et dans les limites fixées par celle-ci;

23. estime que les compétences propres de l'Union doivent rester peu nombreuses; elles doivent concerner, comme aujourd'hui, la politique douanière, les relations économiques extérieures, le marché intérieur, y compris les «quatre libertés» et les services financiers, la politique de la concurrence, les politiques structurelles et de cohésion, les traités d'association, ainsi que, pour la zone euro, la politique monétaire.

24. souhaite toutefois y ajouter: la définition et la conduite de la politique étrangère et de la défense communes, le fondement juridique de l'espace commun de liberté et de sécurité, ainsi que le financement du budget de l'Union.

Compétences partagées

25. considère que les compétences partagées concernent trois types de domaines: ceux où l'Union fixe les règles générales, ceux dans lesquels elle n'intervient que de façon complémentaire et ceux dans lesquels elle coordonne les politiques nationales;

26. considère que, là où les compétences sont partagées, l'Union doit fixer les règles générales dans deux catégories de matières:

- celles qui constituent les politiques de complément ou d'accompagnement de l'espace unique: protection des consommateurs, agriculture, pêche, transports, réseaux transeuropéens, environnement, recherche et développement technologique, énergie, politique sociale et de l'emploi, politique d'immigration

Jeudi, 16 mai 2002

gration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes, promotion de l'égalité entre hommes et femmes, association des pays et territoires d'outre-mer, coopération au développement, fiscalité liée au marché unique,

- celles qui sont relatives à la mise en œuvre de la politique étrangère, comme de la politique de défense et de sécurité, intérieure et extérieure, dans leur dimension transnationale;

27. considère que, dans ce secteur de compétences, la norme communautaire se justifie lorsqu'un intérêt européen est en jeu; elle doit alors fixer les orientations, les principes généraux et les objectifs, ainsi que, le cas échéant, les règles communes et les normes minimales; estime que la règle communautaire ne doit viser à l'uniformité que là où l'égalité des droits ou la concurrence risquerait clairement d'être compromise;

28. estime par ailleurs que, dans ces domaines, les États doivent conserver la capacité de légiférer lorsque l'Union n'a pas encore exercé ses prérogatives;

29. estime que, pour d'autres matières, il doit être clairement fixé que l'action de l'Union ne peut intervenir que pour compléter celle des États membres, qui gardent la compétence de droit commun; cela concerne déjà l'éducation, la formation, la jeunesse, la protection civile, la culture, les médias, les sports, la santé, l'industrie, le tourisme, auxquels doivent être ajoutés les contrats civils et commerciaux;

30. estime que l'Union a aussi des pouvoirs, et parfois des obligations juridiques, de coordination de politiques qui demeurent fondamentalement de compétence nationale; parmi ceux-ci figurent la coordination obligatoire des politiques budgétaires et fiscales dans le cadre de l'Union économique et monétaire, ainsi que celle des politiques de l'emploi, afin de mieux réaliser les finalités de l'Union;

31. recommande, pour l'efficacité de ces coordinations, la mise en œuvre de procédures nouvelles, distinctes des procédures de droit commun de l'Union, qui associent toutes les institutions communautaires;

32. juge nécessaire de renforcer les principes de subsidiarité et de proportionnalité; à cette fin, propose qu'un membre de la Commission soit chargé de contrôler l'application du principe de subsidiarité pour tous les textes proposés par celle-ci; confirme les recommandations émises dans sa résolution du 7 février 2002 sur les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux⁽¹⁾;

33. fait remarquer que la «coordination ouverte» des politiques nationales conduit à nouveau à une confusion au niveau de la responsabilité politique; insiste pour que cette procédure s'accompagne d'un véritable contrôle parlementaire;

34. estime que l'exercice par l'Union de ses compétences, qu'elles soient exclusives, partagées, complémentaires ou de coordination, doit cesser d'être stérilisé par des procédures paralysantes (absence de pouvoir d'initiative, décision à l'unanimité, ratification par les États membres) ou non démocratiques (absence de participation parlementaire réelle ou de contrôle juridictionnel) même s'il admet que certaines catégories de compétences, en particulier les compétences de coordination et le régime des ressources propres, doivent s'exercer dans le cadre de procédures particulières associant étroitement les parlements nationaux ou leurs représentants.

L'évolution du système

35. juge indispensable de prévoir une clause évolutive pour éviter de figer de manière rigide le système de répartition des compétences; à cet égard, estime utile le maintien d'un mécanisme, comparable à l'actuel article 308 du traité CE, dont la mise en œuvre ne pourrait revêtir qu'un caractère exceptionnel, et qui fonctionne dans les deux sens, en permettant de renvoyer des compétences aux États membres lorsque le besoin d'une intervention communautaire a disparu; souhaite que le Parlement européen participe à la décision;

36. propose de garantir aux citoyens de l'Union que les transferts de compétences se feront dans la transparence budgétaire, sous le contrôle de la Cour des comptes, de manière à garantir l'absence d'apparition, à cette occasion, de doubles emplois bureaucratiques entre le niveau européen et le niveau national;

37. suggère que le cadre des compétences donne lieu à un réexamen d'ensemble au bout de dix ans après son adoption.

⁽¹⁾ P5_TA (2002) 0058.

Jeudi, 16 mai 2002

Le rôle des collectivités territoriales

38. considère que l'organisation territoriale interne et la répartition des compétences à l'intérieur de chaque État membre relèvent exclusivement de décisions nationales; en même temps, constate le rôle croissant que les régions, et parfois d'autres collectivités territoriales, jouent désormais dans la mise en œuvre des politiques de l'Union, en particulier là où existent des régions à compétences législatives;

39. souhaite, en conséquence, que l'Union soit ouverte aux propositions des États membres tendant à mieux associer leurs collectivités territoriales respectives à la préparation et, le cas échéant, à la transposition, des règles européennes, dans le respect des diverses constitutions nationales; charge sa commission des affaires constitutionnelles d'établir un rapport spécial sur ce sujet, en tenant compte de l'avis exprimé par le Comité des régions;

40. inclura dans son règlement les dispositions nécessaires afin qu'une représentation des parlements régionaux ayant capacité législative puisse participer régulièrement aux travaux de la commission compétente pour les questions régionales, en s'inspirant de la pratique déjà introduite avec de bons résultats.

Les garanties juridictionnelles

41. considère que la Cour de justice constitue, à de nombreux égards, la Cour constitutionnelle de l'Union;

42. propose d'aménager à cette fin, au sein de la Cour de justice, une Chambre chargée des questions relatives à la Constitution, aux compétences et aux droits fondamentaux;

43. propose l'institution d'une voie de recours supplémentaire, préalable à l'entrée en vigueur d'une norme et capable d'en suspendre l'application; ce recours aurait les caractéristiques suivantes:

- il pourrait être engagé par la Commission, ou par une minorité significative du Conseil ou du Parlement,
- la procédure devrait être initiée dans une période d'un mois suivant l'adoption de la norme, la Cour devant elle-même se prononcer dans un délai d'un mois,
- le seul grief qui pourrait être admis dans cette procédure d'urgence serait un conflit de compétences portant sur le non-respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité;

*

* *

44. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission et au Comité des régions, ainsi qu'à la Convention sur l'avenir de l'Europe.

A6

**Résolution du Parlement européen
du 24/09/2003
sur le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe
et portant avis du Parlement européen
sur la convocation de la Conférence intergouvernementale**

P5_TA(2003)0407

Constitution européenne, Conférence intergouvernementale *

Résolution du Parlement européen sur le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe et portant avis du Parlement européen sur la convocation de la Conférence intergouvernementale (11047/2003 – C5-0340/2003 – 2003/0902(CNS))

(Procédure de consultation)

Le Parlement européen,

- consulté par le Conseil, conformément à l'article 48, alinéa 2, du traité sur l'Union européenne, sur la convocation de la Conférence intergouvernementale appelée à examiner les modifications à apporter aux traités sur lesquels est fondée l'Union (11047/2003 – C5-0340/2003),
- vu le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe élaboré par la Convention sur l'avenir de l'Europe⁽¹⁾,
- vu sa résolution du 31 mai 2001 sur le traité de Nice et l'avenir de l'Union européenne⁽²⁾,
- vu sa résolution du 29 novembre 2001 sur le processus constitutionnel et l'avenir de l'Union⁽³⁾,

⁽¹⁾ CONV 850/03 – JO C 169 du 18.7.2003, p. 1.

⁽²⁾ JO C 47 E du 21.2.2002, p. 108.

⁽³⁾ JO C 153 E du 27.6.2002, p. 310.

Mercredi, 24 septembre 2003

- vu ses résolutions du 16 mai 2002 sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres ⁽¹⁾, du 14 mars 2002 sur la personnalité juridique de l'Union européenne ⁽²⁾, du 7 février 2002 sur les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre de la construction européenne ⁽³⁾ et du 14 janvier 2003 sur le rôle des pouvoirs régionaux et locaux dans la construction européenne ⁽⁴⁾,
- vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,
- vu la communication de la Commission «Une constitution pour l'Union» (COM(2003) 548),
- vu le rapport de la commission des affaires constitutionnelles et les avis de la commission des affaires étrangères, des Droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense, de la commission des budgets, de la commission du contrôle budgétaire, de la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, de la commission économique et monétaire, de la commission juridique et du marché intérieur, de la commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie, de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la politique des consommateurs, de la commission de l'agriculture et du développement rural, de la commission de la pêche, de la commission de la politique régionale, des transports et du tourisme, de la commission du développement et de la coopération, de la commission des droits de la femme et de l'égalité des chances et de la commission des pétitions (A5-0299/2003),

considérant ce qui suit:

- A. les citoyennes et les citoyens, les parlements, les gouvernements, les partis politiques — tant au sein des États membres qu'au niveau européen — et les institutions de l'Union ont droit à participer au processus démocratique d'élaboration d'une constitution pour l'Europe et, dès lors, la présente résolution constitue l'évaluation, par le Parlement européen, du projet de traité constitutionnel élaboré par la Convention,
- B. la préparation, la conduite et surtout le résultat de la conférence de Nice ont établi que la méthode intergouvernementale de révision des traités de l'Union a atteint ses limites, et des négociations purement diplomatiques ne permettent pas d'apporter des solutions répondant aux besoins d'une Union comptant 25 États membres,
- C. la qualité du travail de la Convention en ce qui concerne la préparation du projet de Constitution et la réforme des traités justifie pleinement la décision du Conseil européen de Laeken de prendre des distances par rapport à la méthode intergouvernementale pour adopter la proposition faite par le Parlement de mettre sur pied une convention chargée de rédiger la constitution; les résultats obtenus par la Convention, au sein de laquelle les représentants du Parlement européen et des parlements nationaux ont joué un rôle crucial, prouvent que la méthode conventionnelle, qui consiste en des discussions ouvertes, est beaucoup plus efficace que la méthode des conférences intergouvernementales à huis clos qui a eu cours jusqu'à présent,
- D. il demande à être associé activement et en permanence non seulement à la Conférence intergouvernementale, mais aussi aux phases suivantes du processus constitutionnel,
- E. les propositions de la Convention représentent des progrès notables, mais les nouvelles dispositions devront être mises à l'épreuve au regard des défis qui vont de pair avec l'Union élargie, et la méthode de la Convention devrait s'appliquer à toutes les révisions à venir,
- F. la Convention, comme celle de la Charte des droits fondamentaux qui l'avait précédée, a ouvert pour l'intégration européenne une nouvelle phase au cours de laquelle l'Union européenne consolidera son ordre juridique, donnant à celui-ci un caractère constitutionnel contraignant pour ses États membres et ses citoyennes et citoyens, même si la Constitution est finalement approuvée sous la forme d'un traité international,

⁽¹⁾ JO C 180 E du 31.7.2003, p. 493.

⁽²⁾ JO C 47 E du 27.2.2003, p. 594.

⁽³⁾ JO C 284 E du 21.11.2002, p. 322.

⁽⁴⁾ P5_TA (2003)0009.

Mercredi, 24 septembre 2003

- G. en dépit des nombreuses divergences d'opinion initiales des conventionnels, une large majorité des quatre composantes de la Convention, y compris le Parlement, a appuyé la proposition finale de celle-ci, qui repose donc sur un nouveau et large consensus, même si toutes les demandes du Parlement concernant la démocratie, la transparence et l'efficacité de l'Union européenne n'ont pas été satisfaites; une remise en question des importants compromis dégagés au sein de la Convention compromettrait les progrès accomplis par la Convention dans la refondation de l'Union sur une base constitutionnelle plus efficace et démocratique et, en outre, invaliderait toute la méthode conventionnelle,
- H. il conviendrait d'évaluer le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe à l'aune des éléments suivants:
- a) souci de préserver la paix, la démocratie, la liberté, l'égalité, la diversité linguistique et culturelle, l'État de droit, la justice sociale, la solidarité, les droits des minorités et la cohésion, qui ne sauraient jamais être considérés comme définitivement acquis mais dont le sens doit faire l'objet d'un contrôle incessant au fil de l'évolution historique et des générations,
 - b) respect de la nature de l'Union européenne en tant qu'entité unie dans la diversité,
 - c) confirmation de la nature unique et de la double légitimité de l'Union, émanant des États membres et des citoyens,
 - d) fidélité à la préservation du principe d'équivalence entre les États membres et de l'équilibre inter-institutionnel, qui garantit la double légitimité de l'Union,
 - e) efficacité d'une Union comptant 25 États membres ou plus, assortie d'un renforcement du fonctionnement démocratique des institutions de celle-ci,
 - f) développement d'un système de valeurs aux racines culturelles, religieuses et humanistes qui, allant au-delà d'un marché commun, vise, dans le cadre d'une économie sociale de marché, à améliorer la qualité de vie des citoyennes et des citoyens et de la société dans son ensemble, et recherche la croissance économique, la stabilité et le plein emploi, la promotion accrue du développement durable et une mise en œuvre plus satisfaisante de la citoyenneté de l'Union,
 - g) forte légitimité politique aux yeux des citoyennes et des citoyens et au travers des partis politiques européens,
 - h) dispositif constitutionnel global qui devrait déboucher sur un renforcement de la crédibilité politique de l'Union et de son rôle à l'intérieur et à l'extérieur;
1. se félicite des progrès accomplis dans la voie de l'intégration européenne et de l'évolution démocratique représentée par la «Constitution pour l'Europe» proposée par la Convention et qui prend la forme d'un traité établissant une Constitution européenne, étant donné qu'il s'agit du texte exprimant la volonté politique des citoyennes et des citoyens européens et des États membres sous une forme solennelle et globale;
 2. constate avec satisfaction que le projet de Constitution ancre dans une large mesure les valeurs, les objectifs, les principes, les structures et les institutions de l'héritage constitutionnel de l'Europe, ce qui donne à ce projet la qualité d'un texte constitutionnel mais aussi le rend susceptible d'évolution continue;
 3. se félicite de ce que les symboles de l'Union aient été repris dans le projet de Constitution.

Des étapes importantes sur la voie d'une Union européenne plus démocratique, plus transparente et plus efficace

Démocratie

4. se félicite vivement de ce que la Charte des droits fondamentaux fasse partie intégrante et juridiquement contraignante de la Constitution (partie II), et souligne l'importance de la dignité de la personne et des droits fondamentaux en tant qu'aspects essentiels d'une Union citoyenne, sociale et démocratique;

Mercredi, 24 septembre 2003

5. se félicite de la nouvelle «procédure législative», qui est appelée à devenir la règle, voyant en celle-ci une avancée fondamentale dans la voie du renforcement de la légitimité démocratique des activités de l'Union; reconnaît par là même cette extension notable de la codécision et souligne que celle-ci devra se poursuivre;
6. juge positive l'élection de la Présidente ou du Président de la Commission par le Parlement européen, et souligne qu'il s'agit, en tout état de cause, d'une avancée importante vers un système amélioré de démocratie parlementaire à l'échelle européenne;
7. apprécie les possibilités de participation accrue des citoyennes et des citoyens européens et des partenaires sociaux, notamment l'introduction de l'initiative citoyenne;
8. juge important le rôle accru des parlements nationaux ainsi que des pouvoirs régionaux et locaux dans les activités de l'Union;
9. appuie les parlements nationaux dans leurs efforts en vue d'accomplir plus efficacement leur mission consistant à guider et à contrôler leurs gouvernements respectifs en tant que membres du Conseil de l'Union, ce qui représente la manière efficace d'assurer la participation des parlements nationaux à l'activité législative de l'Union ainsi qu'à la définition des politiques communes;
10. charge sa commission compétente d'organiser des réunions communes avec des représentants des parlements nationaux, y compris, si possible, d'anciens membres de la Convention, afin d'assurer le suivi et l'évaluation des travaux de la Conférence intergouvernementale.

Transparence

11. juge essentiel que l'Union se dote d'une personnalité juridique unique et que la structure en piliers disparaisse formellement, même si la méthode communautaire ne s'applique pas à toutes les décisions relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et de la justice et des affaires intérieures et en matière de coordination des politiques économiques;
12. se félicite de l'introduction d'une hiérarchie et de la simplification des normes de l'Union ainsi que de la reconnaissance explicite de la primauté de la Constitution et du droit de l'Union sur le droit des États membres;
13. reconnaît les étapes franchies dans la voie du renforcement de la transparence et de la clarification des compétences des États membres et de l'Union, mais souligne l'importance de maintenir un certain degré de souplesse pour permettre des adaptations futures au sein d'une Union en évolution comptant 25 membres ou plus;
14. se félicite de ce que le traité Euratom ait été séparé de la structure juridique de la future Constitution; demande instamment à la Conférence intergouvernementale de convoquer une conférence de révision du traité afin d'abroger les dispositions obsolètes et dépassées du traité, surtout celles relatives à l'encouragement de l'énergie nucléaire et s'agissant de l'absence de procédures de prise de décision démocratiques;
15. se félicite du fait que le Président de la Convention se soit engagé à ce que l'ensemble du texte constitutionnel soit rédigé dans une langue neutre sous l'angle du genre et invite la Conférence intergouvernementale à effectuer les modifications rédactionnelles nécessaires à cette fin dans le projet de Constitution.

Efficacité

16. attache beaucoup de prix à l'extension du vote à la majorité qualifiée au Conseil en ce qui concerne la législation; se félicite de l'amélioration du système, non sans souligner la nécessité de poursuivre à l'avenir l'extension du vote à la majorité qualifiée ou de recourir à une majorité super-qualifiée, sans préjudice des possibilités prévues à l'article 1-24.4 du projet de Constitution;
17. fait observer que le Parlement européen doit être l'instance parlementaire en matière de Politique étrangère et de sécurité commune et de Politique européenne de sécurité et de défense, pour ce qui est des compétences relevant de l'Union européenne;

Mercredi, 24 septembre 2003

18. se félicite de ce que le projet de Constitution apporte d'autres améliorations importantes dans les processus décisionnels et d'élaboration de la politique, notamment
- le fait que l'Union a pris un engagement clair en ce qui concerne l'économie sociale de marché, que traduisent ses valeurs et ses objectifs, l'accent étant mis notamment sur l'importance de la croissance, de l'emploi, de la compétitivité, de l'égalité entre les sexes et la non-discrimination ainsi qu'un développement durable des points de vue social et environnemental,
 - le fait que, bien qu'il ne s'agisse pas d'un Conseil législatif tout à fait distinct, le Conseil législatif et des Affaires générales tiendra à l'avenir des réunions publiques pour exercer ses fonctions législatives,
 - l'extension de l'application du vote à la majorité qualifiée et de la codécision, notamment à l'espace de liberté, de sécurité et de justice et celle de la compétence de la Cour de justice des Communautés européennes à la justice et aux affaires intérieures,
 - le fait que les accords internationaux et la politique commerciale commune seront désormais, normalement, soumis à l'avis conforme du Parlement européen,
 - les dispositions relatives à la transparence et à l'accès aux documents, la simplification des procédures législatives et non législatives et l'utilisation d'un langage compris par tous les citoyens et citoyennes,
 - l'abolition de la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires dans le budget et l'extension de la codécision à la politique agricole commune et de la pêche,
 - la mise en place d'un programme stratégique pluriannuel de l'Union,
 - la reconnaissance de l'importance croissante de la dimension régionale de l'intégration européenne,
 - la modification des dispositions relatives à l'accès à la Cour de justice,
 - les dispositions relatives aux règlements délégués adoptés par la Commission et prévoyant un mécanisme de rappel («call-back») au bénéfice du Parlement et du Conseil,
 - les dispositions qui permettent aux pays qui se sont engagés dans une coopération renforcée de recourir entre eux au vote à la majorité qualifiée lorsque l'unanimité est prévue par ailleurs par le projet de Constitution et d'appliquer la procédure législative lorsque d'autres procédures s'appliqueraient normalement;
19. est favorable à la clause de solidarité dans la lutte contre le terrorisme et à la possibilité d'une coopération structurée en matière de sécurité et de défense dans le respect des engagements dans le contexte de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord.

Aspects nécessitant un examen plus approfondi lors de leur mise en œuvre

20. estime que l'élection du Président ou de la Présidente du Conseil européen ne peut en soi résoudre tous les problèmes posés à l'heure actuelle par le fonctionnement de cette institution et pourrait entraîner des conséquences imprévisibles pour l'équilibre institutionnel de l'Union; que le rôle du Président ou de la Présidente doit se limiter strictement à la conduite des travaux, afin d'éviter d'éventuels conflits avec le Président ou la Présidente de la Commission ou le ou la ministre des affaires étrangères de l'Union et de ne pas mettre en question le statut de ces derniers ou de n'empiéter en aucune façon sur le rôle de la Commission en matière de représentation extérieure de l'Union, d'initiative législative, de mise en œuvre de la législation ou de gestion administrative;
21. souligne que les dispositions relatives aux présidences des Conseils des ministres autres que celui des Affaires étrangères reportent l'adoption des modalités à une décision ultérieure qui devrait faire l'objet d'un examen attentif en gardant à l'esprit la nécessité de cohérence, d'efficacité et de responsabilité et celle de résoudre le problème de la présidence des organes préparatoires du Conseil;
22. se félicite de la disparition du lien établi entre la pondération des votes au Conseil et la répartition des sièges au Parlement européen, tel qu'il résulte du protocole sur l'élargissement de l'Union européenne annexé au traité de Nice; appuie le système défini dans le projet de Constitution en ce qui concerne la composition future du Parlement européen et propose qu'il soit appliqué sans retard, étant donné qu'il s'agit d'un élément essentiel de l'équilibre global entre les États membres au sein des différentes institutions;
23. présume que la création du poste de ministre des affaires étrangères de l'Union renforcera la visibilité de cette dernière et sa capacité d'action sur la scène internationale, mais souligne qu'il est indispensable que le ou la ministre des affaires étrangères de l'Union soit assisté par une administration commune au sein de la Commission;

Mercredi, 24 septembre 2003

24. suggère que le Médiateur européen, élu par le Parlement européen, et ses homologues nationaux proposent un système plus global de voies de recours extrajudiciaires, en coopération étroite avec la commission des pétitions du Parlement européen;

25. estime que la Conférence intergouvernementale devrait décider l'abrogation, conditionnée à l'entrée en vigueur du statut des députés adopté par le Parlement européen le 4 juin 2003, des articles 8, 9 et 10 du Protocole sur les Privilèges et Immunités des Communautés européennes et de l'article 4, paragraphes 1^{er} et 2, de l'Acte sur l'élection directe;

26. déplore le fait que la Partie III ne soit pas suffisamment cohérente avec la Partie I du projet de Constitution, s'agissant en particulier de l'article I-3;

27. se félicite de l'instauration de la clause relative à la «passerelle», qui permet au Conseil européen de décider de recourir à la procédure législative ordinaire dans des cas où des procédures spéciales sont prévues, après consultation du Parlement européen et information des parlements nationaux;

28. estime que, dans le cadre de la procédure budgétaire, le Parlement doit conserver les droits dont il dispose actuellement et que ses pouvoirs ne doivent pas être réduits; est d'avis que le pouvoir parlementaire d'approbation du cadre financier pluriannuel suppose, pour être exercé de façon satisfaisante, l'ouverture rapide d'une négociation interinstitutionnelle, au-delà de la Conférence intergouvernementale, sur la structure de ce cadre financier et la nature des contraintes qui pèseront sur la procédure budgétaire; estime que le cadre financier pluriannuel devrait laisser à l'Autorité budgétaire des marges de manœuvre significatives lors de la procédure annuelle;

29. exprime sa préoccupation en ce qui concerne les réponses insatisfaisantes données à certaines questions fondamentales qui ont été clairement indiquées dans les résolutions antérieures du Parlement européen, notamment:

- la poursuite de la consolidation de la politique de cohésion économique et sociale, la coordination plus étroite des politiques économiques des États membres dans la perspective d'une gouvernance économique effective et une intégration plus explicite de la dimension de l'emploi, de l'environnement et de celle du bien-être des animaux dans toutes les politiques de l'Union,
- la reconnaissance pleine et entière des services publics fondés sur les principes de concurrence, de continuité, de solidarité, d'égalité d'accès et de traitement de tous les usagers,
- l'abandon du recours à l'unanimité au Conseil dans certains domaines essentiels, notamment la politique étrangère et de sécurité commune (du moins pour ce qui est des propositions du ou de la ministre des affaires étrangères de l'Union bénéficiant du soutien de la Commission) et certains secteurs de la politique sociale;

30. comprend que la solution proposée dans le projet de Constitution en ce qui concerne la Commission est un aspect important du compromis institutionnel global; espère que la réforme de la Commission ne portera pas atteinte au caractère collégial de cette institution ni à sa continuité; déplore que le système envisagé rende difficile le maintien d'un bon commissaire pour un deuxième mandat.

Analyse générale

31. fait observer que le projet de Constitution élaboré par la Convention représente le résultat d'un large consensus démocratique englobant le Parlement européen et les parlements et les gouvernements nationaux de l'Union, traduisant ainsi la volonté des citoyennes et des citoyens;

32. se félicite de la disposition qui prévoit que le Parlement européen dispose désormais du droit de proposer des modifications constitutionnelles et, en outre, de donner son approbation à toute initiative visant à modifier la Constitution sans convoquer une convention, ce qui lui permettra d'exercer un contrôle de facto sur l'utilisation de ce nouvel instrument de révision constitutionnelle; regrette cependant que l'unanimité des États membres et la ratification par les parlements nationaux ou conformément à d'autres dispositions constitutionnelles restent toutes deux nécessaires pour l'entrée en vigueur même d'amendements constitutionnels d'importance mineure; déplore fortement que l'approbation du Parlement européen ne soit pas systématiquement prévue pour l'entrée en vigueur des nouveaux textes constitutionnels adoptés;

Mercredi, 24 septembre 2003

33. considère que, en dépit de certaines limites et contradictions, le résultat des travaux de la Convention devrait être approuvé puisqu'il marque une étape historique dans la voie d'une Union européenne plus démocratique, plus efficace et plus transparente;

34. estime qu'à la lumière de l'expérience de deux Conventions, cette méthode assure la légitimité démocratique et, par ses méthodes de travail, l'ouverture et la participation; est néanmoins d'avis que pour les révisions à venir, il pourrait s'avérer opportun que la Convention elle-même élise son présidium.

Convocation de la Conférence intergouvernementale et processus de ratification

35. approuve l'ouverture de la Conférence intergouvernementale le 4 octobre 2003;

36. demande instamment que la Conférence intergouvernementale respecte le consensus dégagé par la Convention, afin d'éviter des négociations sur les décisions fondamentales auxquelles a abouti la Convention et d'approuver le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe sans modifier son équilibre fondamental, tout en ayant pour but le renforcement de sa cohérence;

37. appelle les partis politiques — tant au niveau des États membres qu'au niveau européen —, les associations représentatives et la société civile à examiner de manière approfondie non seulement les résultats de la Convention mais aussi les vues du Parlement européen telles qu'exprimées dans la présente résolution;

38. se félicite vivement de l'assurance donnée par la présidence italienne que le Parlement européen sera associé étroitement et en permanence à la Conférence intergouvernementale aux deux niveaux, celui des chefs d'État ou de gouvernement et celui des ministres des affaires étrangères, et appuie son intention de clôturer la conférence en décembre 2003;

39. considère que le traité établissant une Constitution pour l'Europe doit être signé par les 25 États membres le 9 mai 2004, Journée de l'Europe, immédiatement après l'adhésion des nouveaux États membres;

40. considère que les États membres qui organisent un référendum sur le projet de Constitution devraient, si possible, organiser ce référendum ou ratifier le projet de Constitution le même jour, conformément à leurs dispositions constitutionnelles;

41. se félicite du fait que les travaux de la Conférence intergouvernementale doivent être publiés sur l'Internet; invite néanmoins la Commission, les gouvernements des États membres et les partis politiques à prévoir l'utilisation de tous les moyens d'information possibles pour faire connaître aux citoyennes et citoyens les contenus des travaux de la Conférence intergouvernementale et le projet de Constitution, notamment par l'organisation de forums nationaux;

*

* *

42. charge son Président de transmettre la présente résolution, qui constitue l'avis du Parlement européen sur la convocation de la Conférence intergouvernementale, au Conseil, à la Commission et à la Banque centrale européenne, ainsi qu'aux chefs d'État ou de gouvernement et aux parlements des États membres et des pays adhérents ainsi que des pays candidats.

A7

**Résolution du Parlement européen
du 12/01/2005
sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe**

Mercredi, 12 janvier 2005

P6_TA(2005)0004

Constitution pour l'Europe

Résolution du Parlement européen sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe (2004/2129(INI))

Le Parlement européen,

- vu le traité établissant une Constitution pour l'Europe (ci-après dénommé «la Constitution»),
- vu le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne tels que modifiés par l'Acte unique européen et par les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice,
- vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ⁽¹⁾,
- vu la déclaration du Conseil européen de Laeken ⁽²⁾,

⁽¹⁾ JO C 364 du 18.12.2000, p. 1.

⁽²⁾ Conseil européen de Laeken, déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union, SN 273/01, 15.12.2001.

Mercredi, 12 janvier 2005

- vu ses résolutions qui ont posé les jalons d'une Constitution pour l'Europe ⁽¹⁾,
- vu ses résolutions préparant les Conférences intergouvernementales précédentes ⁽²⁾ et ses résolutions évaluant les résultats de celles-ci ⁽³⁾,
- vu le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe adopté par consensus par la Convention européenne les 13 juin et 10 juillet 2003 ainsi que ses résolutions préparant puis évaluant les travaux de la Convention ⁽⁴⁾,
- vu les avis sur la Constitution émis par le Comité des régions le 17 novembre 2004 ⁽⁵⁾ et par le Comité économique et social européen le 28 octobre 2004 ⁽⁶⁾ à la demande du Parlement européen ⁽⁷⁾,
- vu les points de vue exprimés par les représentants des associations régionales, les partenaires sociaux et les plates-formes de la société civile lors d'une audition organisée le 25 novembre 2004,
- vu l'article 45 de son règlement,
- vu le rapport de la commission des affaires constitutionnelles et les avis de la commission des affaires étrangères, de la commission du développement, de la commission du commerce international, de la commission des budgets, de la commission du contrôle budgétaire, de la commission de l'emploi et des affaires sociales, de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire, de la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie, de la commission du développement régional, de la commission de l'agriculture, de la commission de la pêche, de la commission des affaires juridiques, de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures ainsi que de la commission des pétitions (A6-0070/2004),

⁽¹⁾ Résolution du 14.2.1984 relative au projet de traité instituant l'Union européenne (JO C 77 du 19.3.1984, p. 53, rapporteur: Altiero Spinelli; 1-1200/1983); Résolution du 11.7.1990 sur les orientations du Parlement européen relatives à un projet de Constitution pour l'Union européenne (JO C 231 du 17.9.1990, p. 91, rapporteur: Emilio Colombo; A3-0165/1990); Résolution du 12.12.1990 sur les bases constitutionnelles de l'Union européenne (JO C 19 du 28.1.1991, p. 65, rapporteur: Emilio Colombo; A3-0301/1990); Résolution du 10.2.1994 sur la Constitution de l'Union européenne (JO C 61 du 28.2.1994, p. 155, rapporteur: Fernand Herman; A3-0064/1994); Résolution du 25.10.2000 sur la constitutionnalisation des traités (JO C 197 du 12.7.2001, p. 186, rapporteur: Olivier Duhamel; A5-0289/2000).

⁽²⁾ Résolution du 14.3.1990 sur la Conférence intergouvernementale dans le cadre de la stratégie du Parlement européen pour l'Union européenne (JO C 96 du 17.4.1990, p. 114, rapporteur: David Martin; A3-0047/1990); Résolution du 11.7.1990 sur la Conférence intergouvernementale dans le cadre de la stratégie du Parlement européen pour l'Union européenne (JO C 231 du 17.9.1990, p. 97, rapporteur: David Martin; A3-0166/1990); Résolution du 22.11.1990 sur les Conférences intergouvernementales dans le cadre de la stratégie du Parlement européen pour l'Union européenne (JO C 324 du 24.12.1990, p. 219, rapporteur: David Martin; A3-0270/1990); Résolution du 22.11.1990 portant avis du Parlement européen sur la convocation des Conférences intergouvernementales sur l'Union économique et monétaire et sur l'union politique (JO C 324 du 24.12.1990, p. 238, rapporteur: David Martin; A3-0281/1990); Résolution du 17.5.1995 sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996 — Mise en œuvre et développement de l'Union (JO C 151 du 19.6.1995, p. 56, rapporteurs: Jean-Louis Bourlanges et David Martin; A4-0102/1995); Résolution du 13.3.1996 portant (i) avis du Parlement européen sur la convocation de la Conférence intergouvernementale, (ii) évaluation des travaux du groupe de réflexion et précision des priorités politiques du Parlement européen en vue de la Conférence intergouvernementale (JO C 96 du 1.4.1996, p. 77, rapporteurs: Raymonde Dury et Hanja Majj-Weggen; A4-0068/1996); Résolution du 18.11.1999 sur la préparation de la réforme des traités et la prochaine Conférence intergouvernementale (JO C 189 du 7.7.2000, p. 222, rapporteurs: Giorgos Dimitrakopoulos et Jo Leinen; A5-0058/1999); Résolution du 3.2.2000 sur la convocation de la Conférence intergouvernementale (JO C 309 du 27.10.2000, p. 85, rapporteurs: Giorgos Dimitrakopoulos et Jo Leinen; A5-0018/2000); Résolution du 16.3.2000 sur l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (JO C 377 du 29.12.2000, p. 329, rapporteurs: Andrew Duff et Johannes Voggenhuber; A5-0064/2000); Résolution du 13.4.2000 sur les propositions du Parlement européen pour la Conférence intergouvernementale (JO C 40 du 7.2.2001, p. 409, rapporteurs: Giorgos Dimitrakopoulos et Jo Leinen; A5-0086/2000);.

⁽³⁾ Résolution du 16.1.1986 sur la position du Parlement européen sur l'Acte unique approuvé par la Conférence intergouvernementale les 16 et 17 décembre 1985 (JO C 36 du 17.2.1986, p. 144, rapporteur: Altiero Spinelli, A2-0199/1985); Résolution du 11.12.1986 sur l'Acte unique européen (JO C 7 du 12.1.1987, p. 105, rapporteur: Luis Planas Puchades; A2-0169/1986); Résolution du 7.4.1992 sur les résultats des Conférences intergouvernementales (JO C 125 du 18.5.1992, p. 81, rapporteurs: David Martin et Fernand Herman; A3-0123/1992); Résolution du 19.11.1997 sur le traité d'Amsterdam (JO C 371 du 8.12.1997, p. 99, rapporteurs: Iñigo Méndez de Vigo et Dimitris Tsatsos; A4-0347/1997); Résolution du 31.5.2001 sur le traité de Nice et l'avenir de l'Union européenne (JO C 47 E du 21.2.2002, p. 108, rapporteurs: Iñigo Méndez de Vigo et António José Seguro; A5-0168/2001).

⁽⁴⁾ Résolution du 29.11.2001 sur le processus constitutionnel et l'avenir de l'Union (JO C 153 E du 27.6.2002, p. 310, rapporteurs: Jo Leinen et Iñigo Méndez de Vigo; A5-0368/2001); Résolution du 24.9.2003 sur le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe et portant avis du Parlement européen sur la convocation de la conférence intergouvernementale (JO C 77 E du 26.3.2004, p. 255, rapporteurs: José María Gil-Robles Gil-Delgado et Dimitris Tsatsos; A5-0299/2003).

⁽⁵⁾ CdR 354/2003 fin, non encore publié au Journal officiel.

⁽⁶⁾ CESE 1416/2004, non encore publié au Journal officiel.

⁽⁷⁾ Points 8.2 et 8.3, P6_PV(2004)09-14.

Mercredi, 12 janvier 2005

considérant que:

- A. au fil de son histoire, l'Union européenne a joué un rôle déterminant dans la création d'un espace en expansion continue de paix et de prospérité, de démocratie et de liberté, de justice et de sécurité,
- B. la Constitution consolide ces acquis et apporte des innovations indispensables au maintien et au renforcement de la capacité d'une Union comptant 25 États membres, et potentiellement plus, d'agir avec efficacité dans le domaine intérieur comme dans le domaine extérieur,
- C. les efforts déployés par le Parlement européen, depuis sa première élection directe, pour élaborer une constitution ont été couronnés par le succès de la Convention, qui en a élaboré le projet en appliquant une méthode démocratique, représentative et transparente, laquelle a fait la preuve de son efficacité et a tenu compte des contributions des citoyens européens, débouchant sur un consensus que la Conférence intergouvernementale a laissé intact pour l'essentiel,
- D. la Constitution, compromis qui devait être acceptable pour tous les États membres, a inévitablement laissé de côté des propositions, notamment du Parlement européen et de la Convention qui, de l'avis de leurs auteurs, auraient encore amélioré l'Union, nombre de ces propositions demeurant des possibilités pour l'avenir,
- E. l'approbation de la Constitution par chaque gouvernement national de l'Union européenne montre que les gouvernements élus des États membres considèrent tous que ce compromis constitue la base sur laquelle ils souhaitent travailler ensemble à l'avenir, ce qui exige de chacun d'eux qu'ils fassent preuve d'un engagement politique maximal pour garantir sa ratification avant le 1^{er} novembre 2006,
- F. la Constitution fait l'objet de certaines critiques exprimées lors de débats publics, qui ne reflètent pas le contenu réel et les conséquences juridiques de ses dispositions, dans la mesure où la Constitution ne débouchera pas sur la création d'un super-État centralisé, renforcera plutôt qu'affaiblira la dimension sociale de l'Union, et ne méconnaît pas les racines historiques et spirituelles de l'Europe puisqu'elle fait référence à son héritage culturel, religieux et humaniste;

1. conclut que, prise dans son ensemble, la Constitution représente un compromis satisfaisant et une amélioration considérable par rapport aux traités existants qui, une fois entré en vigueur, apportera des avantages visibles aux citoyens (ainsi qu'au Parlement européen et aux parlements nationaux, leurs représentations démocratiques), aux États membres (y compris à leurs autorités régionales et locales), au fonctionnement efficace des institutions de l'Union européenne et, partant, à l'Union dans son ensemble.

Clarté accrue quant à la nature et aux objectifs de l'Union

2. se félicite de ce que la Constitution apporte aux citoyens une plus grande clarté quant à la nature et aux objectifs de l'Union ainsi qu'aux relations entre cette dernière et les États membres, notamment parce que:

- a) l'ensemble complexe des traités européens est remplacé par un document unique plus lisible énonçant les objectifs de l'Union, ses compétences et les limites de celles-ci, ses instruments de politique et ses institutions,
- b) la double légitimité de l'Union est réaffirmée, et il est précisé qu'il s'agit d'une union d'États et de citoyens,
- c) le socle de valeurs communes à tous les États membres sur lequel l'Union est fondée et qui noue un lien solide entre les citoyens de l'Union est rendu explicite et élargi,
- d) les objectifs de l'Union ainsi que les principes qui régissent son action et ses relations avec les États membres sont clarifiés et mieux définis,
- e) la cohésion économique, sociale et territoriale est réaffirmée en tant qu'objectif de l'Union,

Mercredi, 12 janvier 2005

- f) de nouvelles dispositions d'application générale sont introduites en ce qui concerne un niveau d'emploi élevé, la promotion de l'égalité entre hommes et femmes, l'élimination de tout type de discrimination, la lutte contre l'exclusion sociale et la promotion de la justice sociale, la protection sociale, un niveau élevé d'éducation, de formation et de santé, la protection des consommateurs, la promotion du développement durable et le respect des services d'intérêt général,
- g) la confusion entre la «Communauté européenne» et l'«Union européenne» prendra fin, l'Union européenne devenant une entité et une structure juridique unique,
- h) les actes législatifs européens sont simplifiés et leur terminologie est clarifiée grâce à l'utilisation d'un vocabulaire plus compréhensible: «lois européennes» et «lois-cadres européennes» remplacent les innombrables types d'actes actuels (règlements, directives, décisions, décisions-cadres, etc.),
- i) il est garanti que l'Union ne sera jamais un «super État» centralisé tout-puissant:
 - en mettant un accent notable sur la décentralisation qu'implique la devise «unie dans la diversité»,
 - en prévoyant l'obligation de «respecter l'identité nationale des États membres, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale»,
 - en prévoyant les principes d'attribution (en vertu desquels l'Union ne détient que les compétences que lui confèrent les États membres), de subsidiarité et de proportionnalité,
 - en prévoyant la participation des États membres eux-mêmes au processus décisionnel de l'Union et à l'approbation de toute modification de celui-ci,
- j) l'inscription des symboles de l'Union dans la Constitution sensibilisera davantage aux institutions et à leur action,
- k) une clause de solidarité entre les États membres permet aux citoyens de pouvoir compter sur le soutien de tous les États membres de l'Union en cas d'attaque terroriste ou de catastrophe naturelle ou provoquée par l'homme.

Efficacité accrue et rôle renforcé dans le monde

3. se félicite du fait qu'à la suite de l'entrée en vigueur de la Constitution, les institutions de l'Union seront en mesure d'accomplir leurs tâches avec une plus grande efficacité, notamment parce que:
- a) les domaines dans lesquels les gouvernements réunis au sein du Conseil statueront à la majorité qualifiée plutôt qu'à l'unanimité sont sensiblement étendus, élément capital pour que l'Union à vingt-cinq soit en mesure de fonctionner sans être bloquée par des vetos,
 - b) la présidence du Conseil européen aura une durée de deux ans et demi, qui remplacera la présidence tournante de six mois,
 - c) le nombre des membres de la Commission sera réduit à partir de 2014, sur la base d'un roulement assurant l'égalité entre les États membres,
 - d) la visibilité de l'Union et sa capacité en tant qu'acteur sur la scène mondiale seront sensiblement renforcées:
 - le haut représentant de la politique étrangère de l'Union européenne et le commissaire aux relations extérieures — deux postes qui sont à l'origine de double emplois et de confusion — seront fusionnés en un seul poste de «ministre des Affaires étrangères de l'Union», qui sera un des vice-présidents de la Commission, présidera le Conseil des affaires étrangères et s'exprimera au nom de l'Union sur les thèmes faisant l'objet d'une position commune de celle-ci,
 - il sera créé un service d'action extérieure unique, qui devra être lié à la Commission le plus étroitement possible et conduire à un renforcement de l'Europe communautaire,
 - le fait de doter l'Union de la personnalité juridique, comme c'était le cas précédemment pour la Communauté européenne, renforcera sa capacité d'agir dans le domaine des relations internationales et d'être partie à des accords internationaux,
 - la capacité de l'Union de se doter de structures communes dans le domaine de la sécurité et de la politique de défense sera renforcée, tout en étant assortie de l'indispensable souplesse permettant les approches divergentes des États membres dans ces domaines,

Mercredi, 12 janvier 2005

- e) le nombre des actes législatifs de l'Union sera réduit, de même que celui des procédures d'adoption de ceux-ci, cependant que la distinction entre actes législatifs et actes d'exécution sera clarifiée,
- f) l'action dans le domaine de la justice et des affaires intérieures fera l'objet de procédures plus efficaces, ce qui est gage de progrès concrets en matière de justice, de sécurité et d'immigration,
- g) pour un certain nombre d'autres questions, le recours à la méthode communautaire, qui a fait ses preuves, sera facilité dès lors qu'existera la volonté politique d'y faire appel,
- h) les possibilités de recourir à des arrangements souples lorsque tous les États membres ne sont pas disposés ou en mesure d'engager certaines politiques en même temps sont élargies.

Responsabilité démocratique accrue

4. se félicite de ce que les citoyens exerceront un contrôle accru sur l'action de l'Union européenne par une responsabilité démocratique accrue de celle-ci, grâce notamment aux améliorations suivantes:

- a) l'adoption de la législation de l'Union européenne sera soumise à l'examen préalable des parlements nationaux et, sous réserve de quelques exceptions, à la double approbation des gouvernements nationaux (réunis au sein du Conseil) et du Parlement européen élu directement — un niveau de contrôle parlementaire qui n'existe dans aucune autre structure supranationale ou internationale,
- b) toutes les propositions législatives de l'Union européenne seront transmises aux parlements nationaux en temps utile pour permettre à ceux-ci d'en débattre avec leurs ministres avant que le Conseil n'adopte une position, et les parlements auront en outre le droit de faire des objections aux propositions s'ils estiment que celles-ci outrepassent les attributions de l'Union européenne,
- c) le Parlement européen se prononcera en principe sur la législation de l'Union à égalité avec le Conseil,
- d) le Président de la Commission sera élu par le Parlement européen, un lien étant ainsi établi avec les résultats des élections européennes,
- e) le ministre des Affaires étrangères de l'Union nommé de commun accord par le Conseil européen et le Président de la Commission sera responsable tant devant le Parlement européen que devant le Conseil européen,
- f) une nouvelle procédure budgétaire nécessitera l'approbation tant du Conseil que du Parlement européen pour toute dépense de l'Union européenne, sans exception, de sorte que toutes les dépenses feront l'objet d'un contrôle démocratique complet,
- g) l'exercice de pouvoirs législatifs délégués par la Commission sera soumis à un nouveau système de contrôle du Parlement européen et du Conseil, ce qui permettra à chacune de ces institutions d'évoquer des décisions de la Commission auxquelles elle s'oppose,
- h) les agences, notamment Europol, seront soumises à un contrôle parlementaire renforcé,
- i) les réunions du Conseil seront publiques lorsque le Conseil discute et adopte la législation de l'Union,
- j) le rôle du Comité des régions est renforcé,
- k) s'agissant des futures révisions de la Constitution, le Parlement européen aura lui aussi le pouvoir de faire des propositions et l'examen de tout projet de révision sera effectué par une Convention, à moins que le Parlement ne marque son accord sur le fait que cela ne soit pas nécessaire.

Accroissement des droits des citoyens

5. se félicite du fait que les droits des citoyens seront renforcés à la suite des améliorations suivantes:
- a) l'incorporation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dans la partie II de la Constitution, ce qui signifie que toutes les dispositions du droit de l'Union européenne et que toutes les mesures prises par les institutions de l'Union européenne ou fondées sur le droit de l'Union européenne devront respecter ces normes,
 - b) l'Union adhérera à la Convention européenne des Droits de l'homme, de sorte que l'Union sera soumise au même regard extérieur que les États membres,

Mercredi, 12 janvier 2005

- c) de nouvelles dispositions faciliteront la participation des citoyens, des partenaires sociaux, des associations représentatives et de la société civile aux délibérations de l'Union,
- d) l'introduction du droit d'initiative des citoyens européens, permettant à ces derniers de présenter des propositions sur certaines questions, dès lors qu'ils estiment qu'un acte législatif de l'Union est nécessaire à la mise en œuvre de la Constitution,
- e) l'accès des particuliers à la justice dans le contexte du droit de l'Union européenne sera étendu.

Conclusions

- 6. approuve le traité constitutionnel et préconise sans réserve sa ratification;
 - 7. considère que la Constitution fournira un cadre stable et durable pour le développement futur de l'Union européenne, rendant possible l'élargissement futur de celle-ci tout en prévoyant des mécanismes pour sa révision quand celle-ci sera nécessaire;
 - 8. annonce sa volonté d'user du droit nouveau d'initiative que lui confèrera la Constitution pour proposer des améliorations à celle-ci;
 - 9. espère que tous les États membres de l'Union européenne seront en mesure de mener à bien la ratification pour la mi-2006;
 - 10. demande de nouveau que tout soit mis en œuvre pour informer les citoyens européens, en toute clarté et objectivité, sur le contenu de la Constitution; invite en conséquence les institutions européennes et les États membres, lors de la diffusion auprès des citoyens du texte constitutionnel (en version intégrale ou résumée), à distinguer clairement les éléments déjà en vigueur dans les traités actuels, des dispositions nouvelles introduites par la Constitution, et ce, tant par souci pédagogique vis-à-vis du public que pour éclairer les débats; les invite aussi à reconnaître le rôle des organisations de la société civile dans les débats sur la ratification et à fournir un soutien suffisant pour permettre à ces organisations de faire participer leurs adhérents à ces débats dans l'Union européenne tout entière, afin de promouvoir l'implication active des citoyens dans les discussions sur la ratification;
- *
* *
- 11. charge son Président de transmettre la présente résolution et le rapport de la commission des affaires constitutionnelles aux parlements nationaux des États membres, au Conseil, à la Commission ainsi qu'aux anciens membres de la Convention européenne, et de faire en sorte que les services du Parlement, notamment ses bureaux d'information, fournissent une ample information sur la Constitution et sur la position du Parlement sur celle-ci.
-