

NOTE

Objet: **Note relative à la session plénière**
- 6-7 juin 2002, Bruxelles¹

I. Ouverture de la séance plénière

1. Le Président de la Convention, M. Valéry Giscard d'Estaing, a ouvert la séance. Il était assisté des deux Vice-présidents, MM. Giuliano Amato et Jean-Luc Dehaene.
2. Le Président a rappelé que le Praesidium a fixé les limites de temps de débat pour chaque point à l'ordre du jour, dans l'intérêt d'une meilleure structuration de celui-ci; cela signifie que seul un nombre limité d'orateurs pourra prendre la parole. Dans ce contexte, le Président a insisté sur la nécessité pour les intervenants de respecter strictement la limitation du temps de parole de trois minutes dans l'intérêt d'une réelle "égalité des chances" de tous les Conventionnels ayant demandé la parole.

II. Espace de liberté, de sécurité et de justice : le rôle de l'Union et des États membres (Conv 69/02 et Conv 70/02)

3. Le Président a introduit le débat en rappelant que la liberté, la sécurité et la justice sont des domaines où une importante demande d'Europe s'exprime que ce soit à travers les enquêtes

¹ Le verbatim de la session plénière se trouve dans le site www.european-convention.eu.int

d'opinion ou les contributions des Conventionnels eux-mêmes. Il a également rappelé la complexité des procédures et mécanismes en place qui justifiait l'engagement rapide d'une réflexion. Il a enfin présenté le contenu du document Conv 69/02 qui dresse un bilan mitigé des réalisations intervenues dans le domaine de sécurité et de justice et recense un certain nombre de questions ou de voies qui mériteraient d'être explorées par la Convention.

4. Plus de cinquante conventionnels ont pris part au débat¹. La Convention a eu des échanges riches et animés sur un thème qui, selon tous les intervenants, est au cœur des préoccupations des citoyens. De nombreux Conventionnels ont d'ailleurs rappelé qu'il fera également l'objet d'une attention particulière lors du Conseil européen de Séville.

i.) Problématique générale

5. La très grande majorité des Conventionnels ont plaidé pour plus d'Europe en matière de sécurité et de justice faisant notamment valoir que les États membres à eux seuls sont insuffisamment armés pour faire face à la criminalité transfrontalière. Il a été relevé que le trafic d'êtres humains, le trafic de drogue et le crime organisé se jouent des frontières juridiques et administratives.
6. Plusieurs ont rappelé l'équilibre à maintenir entre l'exigence de sécurité et le respect des valeurs fondamentales. Dans ce contexte, une série d'intervenants ont mentionné la Charte des droits fondamentaux souhaitant qu'elle soit intégrée dans le traité. L'adhésion de la Communauté ou de l'Union à la Convention européenne des Droits de l'Homme a également été fréquemment proposée. Quelques intervenants ont en outre mentionné une adhésion à la Charte sociale de Turin ou à la Convention de Genève relative au statut des réfugiés.

ii.) Examen des politiques

7. De nombreux intervenants ont souhaité une définition plus précise de ce qu'on entend par criminalité transfrontalière qui exige une réponse européenne. Dans ce contexte, une série d'intervenants ont proposé une harmonisation plus poussée des législations nationales en matière pénale, notamment en ce qui concerne les définitions des infractions et des sanctions minimales

¹ La liste des orateurs fera l'objet d'un addendum à la présente note.

et maximales, tandis que d'autres ont mis l'accent sur le principe de la reconnaissance mutuelle. Plusieurs ont suggéré qu'il fallait combiner les deux approches, et que, si l'on pouvait opter pour la reconnaissance mutuelle dans la plupart des cas, l'harmonisation serait nécessaire dans certains cas. Beaucoup ont insisté pour une politique allant vers une plus grande harmonisation dans les domaines de l'asile et de l'immigration, tandis que certains ont souhaité que les États membres puissent conserver une politique nationale, surtout en ce qui concerne l'immigration et l'accès au marché du travail. De nombreux conventionnels ont souligné l'importance de distinguer la politique de l'asile d'une part, et celle de l'immigration, de l'autre. Pour l'asile, les engagements humanitaires et notamment la Convention de Genève devaient être respectés et un partage de fardeaux devait se réaliser en Europe. Celle de l'immigration répondait à d'autres considérations comme les besoins du marché de travail et la capacité d'intégration de la société.

8. Certains ont proposé d'aller plus loin par rapport aux règles des traités actuels, en dépassant l'approche des standards minimaux pour réaliser un véritable régime commun d'asile, en révisant l'énumération des bases juridiques actuelles de l'article 63 du Traité CE afin de parvenir à un système plus cohérent reflétant le programme politique agréé à Tampere et en allant plus loin que ce qui est prévu dans le traité de Nice pour le passage la majorité qualifiée. La situation et le traitement actuels en Europe des demandeurs d'asile et des immigrants clandestins ont d'ailleurs été souvent considérés comme une source de préoccupation.
9. Plusieurs intervenants ont insisté sur la dimension extérieure de la politique de l'Union en matière de justice et affaires intérieures, en appelant à une meilleure coopération notamment avec les pays limitrophes dans ces matières, une prise en compte accrue des aspects de cette politique dans les relations extérieures de l'Union ainsi que leur coordination avec d'autres éléments de ces relations extérieures comme la politique commerciale ou de développement.
10. Les questions de droit civil ont été dans l'ensemble peu évoquées.

iii) Structures institutionnelles, légitimité et efficacité

11. La question du partage en piliers a été évoquée par de nombreux intervenants. Une grande majorité s'est interrogée sur le bien-fondé de ce partage et a plaidé pour la "communautarisation" complète (c'est à dire l'application des procédures communautaires habituelles) des matières du 3ème pilier actuel (coopération policière et judiciaire en matière pénale) ou en tout cas une application plus étendue des structures et mécanismes communautaires à ces matières. Ils ont notamment invoqué les avantages des instruments juridiques, des mécanismes de contrôle judiciaire et des règles de transparence en droit communautaire. Certains ont, en revanche, fait valoir que les procédures décisionnelles communautaires ne pouvaient s'appliquer telles quelles pour l'ensemble des matières couvertes par le domaine de sécurité et de justice.
12. Plusieurs se sont demandés si les voix plaidant pour une "communautarisation" recouvraient toujours les mêmes éléments en détail et ont insisté sur la nécessité d'une approche pragmatique qui consisterait à examiner concrètement, et pas à pas, les améliorations nécessaires en matière d'instruments et de procédures. Dans ce contexte, il a été suggéré que l'on pourrait imaginer la coexistence, dans un même cadre, de procédures de décision différenciées en fonction des particularités de certaines matières. Enfin quelques intervenants ont estimé que la communautarisation totale ou partielle des matières relevant du troisième pilier se traduirait dans une perte de pouvoir pour les gouvernements et les parlements nationaux qui pourrait être exploitée par les partis extrémistes ou populistes.
13. La question de la légitimité et du contrôle démocratiques est revenue à de nombreuses reprises. Beaucoup de Conventionnels ont souhaité que le Parlement européen devienne co-législateur tant dans les matières déjà communautarisées que dans l'action législative de l'Union en matière pénale, en tout cas en ce qui concerne la partie se référant à la coopération judiciaire pénale. D'autres ont insisté pour que le rôle des Parlements nationaux soit renforcé, sans que cela ne constitue d'ailleurs une alternative à la proposition précédente. Une série d'intervenants a critiqué l'absence ou l'insuffisance du contrôle exercé sur ces organes de l'Union dans le domaine du 3ème pilier, comme notamment Europol (certains ont également mentionné Eurojust) en revendiquant un contrôle au niveau européen. Un Conventionnel a estimé satisfaisant le contrôle actuel tel qu'exercé par les parlements nationaux.

- 14 Divers modèles pour un tel contrôle plus poussé de ces organes communs ont été évoqués: leur contrôle par le Parlement européen et plus précisément par un comité spécial dudit parlement, leur intégration dans un régime communautaire, par exemple par leur subordination à la tutelle de la Commission, ou la création d'un nouveau Haut représentant de l'Union agissant en tant qu'interlocuteur des parlements nationaux dans le domaine du 3ème pilier et qui serait responsable du bon fonctionnement de ces organes.
15. Un certain nombre d'intervenants ont critiqué le partage du droit d'initiative entre la Commission et les États membres pour estimer le plus souvent que ce droit devait reposer désormais exclusivement entre les mains de la Commission. L'idée de soumettre les initiatives des États membres à un contrôle juridique préalable a également été évoquée dans ce cadre.
16. Le plus grand nombre a souhaité l'abandon de la règle de l'unanimité, pour l'asile et l'immigration (1^{er} pilier) et dans les domaines de la coopération pénale (3^{ème} pilier).
17. En ce qui concerne les domaines du 3ème pilier actuel, un grand nombre a exprimé la nécessité d'instruments juridiques améliorés et plus simples à mettre en œuvre. Ces Conventionnels ont notamment constaté que le recours à la convention est devenu obsolète au vu de la lenteur excessive des procédures de ratification. Plusieurs ont souligné le besoin de disposer des mêmes instruments qu'en droit communautaire et notamment d'instruments produisant des effets directs, c'est à dire directement applicables comme le règlement dans le cadre des politiques communautaires. Les difficultés de délimitation et d'application de la "décision-cadre" et de la "décision" telles que prévues dans le traité UE actuel ont été rappelées à plusieurs reprises.
18. Un grand nombre de Conventionnels a demandé que la compétence de la Cour de justice soit élargie et qu'elle acquière une pleine compétence dans les matières couvertes par le 3ème pilier actuel. Certains ont mentionné expressément l'instauration d'une voie de recours des particuliers dans ces domaines. Plusieurs ont également souligné que la Commission devait pouvoir saisir la Cour dans le cadre de procédures en manquement contre les États membres.

19. Certains ont demandé que les régime particuliers d'opt-in (possibilité de rejoindre) dont bénéficient actuellement certains États membres soient re-examinés. L'idée de les remplacer par une possibilité d'abstention constructive a été parfois avancée.

iv) Instruments de coopération

20. Une majorité a déploré qu'Europol ne dispose pas des moyens juridiques et matériels pour assurer ses missions et souhaité qu'il devienne rapidement véritablement opérationnel. A cet effet, il devrait recevoir des moyens et des pouvoirs opérationnels renforcés, ces derniers devant, comme l'ont précisé certains orateurs, comporter d'une part, le pouvoir de demander aux polices nationales le lancement d'enquêtes et d'autre part, la possibilité d'effectuer des mesures concrètes d'enquête conjointement avec les autorités nationales. Ce renforcement d'Europol devrait aller de pair avec un contrôle parlementaire (voir plus haut) et judiciaire plus poussé. Concernant ce dernier point, certains ont réclamé un niveau de contrôle judiciaire équivalent à celui exercé sur les polices nationales et se sont interrogés sur l'immunité accordée aux agents d'Europol. Le besoin de renforcer l'OLAF (office de lutte anti-fraude de la Commission) et de favoriser la synergie entre celui-ci, Europol et Eurojust a également été évoqué. Enfin, d'autres Conventionnels ont souhaité que l'on épuise d'abord pleinement le potentiel d'une coopération efficace entre les polices nationales. Celle-ci pouvait être encore intensifiée.

21. Eurojust, pour beaucoup, devrait être également développé et, pour plusieurs, pourrait préfigurer un procureur européen. Selon certains, un tel procureur devrait pouvoir saisir une juridiction européenne d'un nombre défini de crimes (certains voudraient commencer par les fraudes commises contre les intérêts financiers de la Communauté), tandis que d'autres estiment qu'il devrait saisir exclusivement les tribunaux nationaux.

22. Les frontières extérieures de l'Union ont souvent été évoquées. La quasi totalité des intervenants a souhaité un contrôle renforcé exercé en commun. Selon de nombreux intervenants, cela passerait par la mise en place d'un corps commun de garde frontière. D'autres privilégient une coopération plus étroite entre les services des États membres ainsi que des actions concertées de formation. Diverses propositions intermédiaires ont été avancées afin d'améliorer la situation existante comme, par exemple, passer à un régime commun par étapes avec, comme premier pas, une cellule d'appui à la disposition des autorités nationales. Certains ont insisté sur la solidarité financière et souhaité un partage de fardeau en faveur des États Membres responsables - pour des raisons diverses et en particulier géographiques - d'une part plus importante des frontières extérieures communes.
23. Le Président a conclu les débats en soulignant leur qualité. Ils avaient permis d'approfondir un thème important. Il a relevé le caractère nuancé des propositions avancées par les Conventionnels. Il a souhaité la poursuite d'une réflexion sur la notion de criminalité transfrontalière. S'agissant de la question de la répartition en piliers, il a suggéré une approche pragmatique qui examine sans a priori les actions qui pourraient le mieux être traitées selon telle ou telle procédure.
24. Il a indiqué que le Praesidium proposerait prochainement la création d'un groupe de travail sur ces matières afin d'approfondir certaines questions.

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

25. Le Président a rappelé l'attention des Conventionnels sur les trois questions concernant le rôle des parlements nationaux figurant dans la déclaration de Laeken. Il a annoncé que, afin de faciliter les débats, deux documents avaient été présentés par le Secrétariat aux Conventionnels, l'un qui est une note de réflexion (CONV 67/02), de nature descriptive, qui trace les grandes lignes des compétences actuelles des parlements nationaux dans le cadre des traités et énumère une série de propositions sur leur rôle dans l'avenir. L'autre document (CONV 68/02) contient les questions auxquelles les Conventionnels pourraient se référer lors des débats.

26. Etant donné qu'une grande partie des orateurs s'est en effet référé aux questions mentionnées dans ce document, elles serviront également de base à la présente note.
- i. Comment pourrait-on aider les parlements nationaux à jouer leur rôle essentiel pour garantir la légitimité démocratique de l'action de l'Union?*
27. La plupart des intervenants a considéré que les parlements nationaux devaient être plus impliqués dans les activités de l'Union. Cela passerait notamment par un contrôle plus efficace des gouvernements nationaux (les mécanismes de contrôle des pays scandinaves ont été mis en relief). Les parlements nationaux devraient être impliqués plus tôt dans la procédure législative. A cet effet, il a été suggéré par certains que la Commission transmette toutes les propositions législatives directement aux parlements nationaux au même moment où elle les envoie au Parlement et au Conseil, et que les parlements nationaux pourraient en outre participer à la discussion annuelle sur le programme de travail de la Commission.
- ii. Les procédures de contrôle par les parlements nationaux des positions adoptées par leur gouvernement au Conseil varient d'un Etat membre à l'autre. Bien que ces procédures relèvent naturellement des compétences nationales, ne serait-il pas avantageux d'évaluer lesquelles sont les plus efficaces et d'échanger les meilleures pratiques?*
28. Les Conventionnels ont insisté qu'il appartenait bien entendu à chaque parlement d'établir ses propres règles de contrôle politique de leurs gouvernements respectifs. Toutefois, il a été généralement admis qu'une information réciproque sur les mécanismes qui fonctionnent le mieux serait utile. A cet égard, il a été précisé que ce contrôle politique pour être efficace devrait se faire *ex ante*, c'est-à-dire, avant que le Conseil ait statué. Dans ce contexte, la pratique d'établir un mandat de négociation a été mentionnée et référence a été faite à ce sujet aux contributions faites par des représentants finnois (CONV 82/02) et suédois (CONV 61/02). Pour certains toutefois la pratique parlementaire d'accorder un mandat de négociation aux représentants des gouvernements ne saurait être trop rigide, les gouvernements devraient pouvoir disposer d'une certaine marge d'appréciation, autrement les blocages au Conseil se succéderaient. Une série d'intervenants ont indiqué que, lorsque le Conseil agit en tant que législateur, ses travaux

devraient être en public afin de faciliter un contrôle efficace des gouvernements par leur parlements nationaux respectifs; certains ont ajouté qu'une meilleure organisation des travaux du Conseil aiderait également à atteindre cet objectif. Plusieurs ont suggéré par ailleurs que les délégations des Etats membres au Conseil pourraient comprendre un représentant des parlements nationaux; d'autres Conventionnels se sont montrés sceptiques vis-à-vis cette idée.

iii. Serait-il opportun de renforcer les mécanismes existants de coopération entre les parlements nationaux? Et avec le Parlement européen?

29. Il a été considéré qu'une meilleure coopération horizontale entre les parlements nationaux sur les activités de l'Union était ressentie comme un développement positif. A cet égard, un certain nombre de Conventionnels s'est prononcé en faveur d'un renforcement de la COSAC (plus de réunions, Secrétariat permanent et vote à la majorité plutôt qu'à l'unanimité). D'autres se sont toutefois déclarés critiques sur le fonctionnement de la COSAC et sceptiques sur son rôle. Une coopération accrue des commissions spécialisées des parlements nationaux avec des commissions correspondantes du Parlement européen a été proposée. En outre, certains ont proposé que les parlements nationaux puissent interroger la Commission en venant à cet effet au Parlement européen et installent des bureaux à Bruxelles pour suivre des travaux de ce dernier.

iv. Conviendrait-il d'envisager que les parlements nationaux soient collectivement représentés dans une nouvelle institution? Si oui, avec quelle composition et compétences?

30. Une grande majorité des Conventionnels a exprimé des doutes sur l'utilité de créer une nouvelle institution que ne représenterait que les parlements nationaux. Il a été avancé que la création d'une nouvelle institution risquait de rendre plus complexe et moins visible pour les citoyens l'architecture institutionnelle de l'Union. Certains ont également souligné qu'une telle institution, que ce soit une deuxième chambre au sein du Parlement européen ou une chambre indépendante, affaiblirait politiquement le Parlement européen, alors même que ce dernier devrait devenir en règle générale co-législateur. Les mêmes réserves ont été exprimées à l'égard de la suggestion selon laquelle les députés européens devraient être en même temps membres de leurs parlements nationaux respectifs.

31. Certains Conventionnels ont toutefois avancé l'idée qu'un Congrès, composé de représentants des parlements nationaux et du Parlement européen, pourrait se réunir notamment pour procéder à l'élection du Président de la Commission .
32. Au sujet du contrôle du principe de subsidiarité, certains ont considéré que ce contrôle devrait être de nature politique, dans la mesure où le principe de subsidiarité et la délimitation des compétences entre l'Union et les Etats membres soulèveraient des problèmes de cette nature et ont souligné que les parlements nationaux devraient y être associés (certains ont mentionné à cet égard l'utilité d'approfondir l'idée d'un comité ad hoc). Pour d'autres se fondant sur le concept que l'Union est une Communauté de droit, ce contrôle doit être juridictionnel et à cet égard, la question a été posée de savoir s'il devait être exercé *ex ante* ou *ex post*, ainsi que la question de savoir si les parlements nationaux pourraient se voir accorder le droit de saisir la Cour de justice à cet effet.
- v. Conviendrait-il de prévoir la consultation obligatoire des parlements nationaux dans l'hypothèse où un élargissement des compétences serait envisagé? Si oui, sous quelle forme?
33. Certaines interventions ont été formulées dans le sens de prévoir la consultation des parlements nationaux en particulier dans les domaines où le degré de participation du Parlement européen n'est pas très important (ex. politique étrangère et de sécurité, politique de justice et affaires intérieures). De plus, certains ont proposé que, dans le cadre d'une clause du type de l'article 308 TCE, qui permet à l'Union d'agir à titre exceptionnel alors même qu'il n'y a pas d'attribution de compétences explicite, les parlements nationaux puissent être consultés. Certains ont proposé qu'en cas de révision des traités ou modification des compétences de l'Union, une instance selon le modèle de la Convention devrait être saisie.
34. En clôturant ce point de l'ordre du jour, le Président a considéré que les interventions des conventionnels allaient plutôt dans le sens d'améliorations à apporter au système actuel. Pour sa part, se posait toutefois la question de savoir si les citoyens ne s'attendent peut-être pas plus des travaux de la Convention; il a donc demandé à la Présidente du groupe de travail "parlements nationaux" de ne pas exclure une initiative innovatrice.

IV. Composition des groupes de travail

35. Le Président s'est référé au document CONV 77/02 contenant la composition des groupes de travail telle qu' établie par le Praesidium, en indiquant que cette composition respectait dans la plupart des cas le premier choix exprimé par les conventionnels. C'est seulement dans quelques cas que le deuxième choix indiqué a dû être retenu en raison du nombre excessif de demandes pour certains groupes. Aucun Conventionnel n'a été inscrit dans un groupe qui figurait en troisième position sur sa liste de préférences.
36. S'agissant de la question relative aux groupes de travail futurs, soulevée lors de la dernière séance plénière ainsi qu'entre-temps par écrit, le Président a rappelé l'approche, telle que confirmée lors du précédent débat sur les domaines de la justice et des affaires intérieures, selon laquelle le travail de substance devait être fait par la Convention et qu'il fallait éviter que celle-ci ne soit morcelée par le biais de la création de groupes de travail. L'objet des groupes de travail était d'approfondir des questions spécifiques, identifiées suite aux débats en plénière et en fonction de ceux-ci, afin de faire rapport à la Convention sur les options possibles pour ces questions spécifiques. Les questions politiques de portée générale continueraient à être discutées en plénière.
37. Concernant la demande que les premiers six groupes de travail rendent leur rapport à la Convention plus vite qu'initialement prévu, le Président a encouragé les Présidents des groupes à oeuvrer dans ce sens, de sorte que tous groupes puissent, dans la mesure du possible, achever leurs travaux déjà en septembre ou octobre.
- Le Président a ensuite constaté que le débat précédent sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice a fait émerger la besoin de créer un groupe de travail, qui devra approfondir une série de questions précises et dont le Praesidium allait définir sous peu le mandat; le Président a notamment indiqué, en tant qu'exemple des questions à étudier, celle d'une meilleure définition des tâches existantes entre les Etats membres et l'Union ainsi que celle des modalités selon lesquelles l'Union agit dans ces domaines, y compris la question si ceux-ci peuvent être transférés vers le régime communautaire.

38. Il a ajouté que le prochain débat de la plénière sur l'action extérieure de l'Union permettra sans doute d'identifier certaines questions techniques à examiner en groupe de travail, et que l'opportunité de créer des groupes émergerait probablement des discussions futures.
39. Suite à une demande de la part d'un Conventionnel, les Présidents des six premiers groupes de travail ont indiqué les dates des premières sessions desdits groupes.

V. Divers

- Session des 24 et 25 juin consacrée à la société civile

40. Le Président a rappelé l'objet et le format particulier de la prochaine session qui se tiendra dans le grand hémicycle du Parlement, afin de pouvoir recevoir parmi les conventionnels les représentants des organisations de la société civile et de dialoguer avec eux, grâce notamment au système des cartes bleus. Il est également prévu qu'un conventionnel par pays fasse rapport sur les débats avec la société civile organisés au niveau national. Le Président s'est par ailleurs référé au document CONV 79/02 sur les réunions des huit groupes de contact avec les organisations de la société civile et a invité les Conventionnels à participer nombreux à ces huit réunions.

- Convention des jeunes

41. Le Président a évoqué la préparation de la Convention des jeunes qui se tiendra à Bruxelles du 9 au 12 juillet, en remerciant les conventionnels de leurs efforts afin de choisir des jeunes représentatifs et motivés. Il a annoncé la communication de plus amples informations sur le déroulement de cette session importante lors de la prochaine session de la Convention.
42. Le Président a clôturé la séance en rappelant que l'objet essentiel de la séance prochaine, le 24 juin à partir de 14h30 et le mardi 25 juin à partir de 9h30, sera le dialogue avec la société civile; le Président fera, lors de cette séance, également rapport à la Convention de la réunion du Conseil européen à Séville, lors de laquelle il donnera, conformément à la déclaration de Laeken, un compte-rendu oral sur l'état d'avancement des travaux de la Convention.