



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 28.02.1996
COM(96) 90 final

AVIS DE LA COMMISSION

**"RENFORCER L'UNION POLITIQUE ET PRÉPARER
L'ÉLARGISSEMENT"**

AVIS DE LA COMMISSION

"RENFORCER L'UNION POLITIQUE ET PRÉPARER L'ÉLARGISSEMENT"

Le Traité prévoit qu'"une conférence des représentants des Etats membres sera convoquée en 1996".

Dans cette perspective, la présidence italienne a, conformément à l'article N :

- soumis au Conseil un projet tendant à la révision des traités sur lesquels est fondée l'Union, et*
- adressé au Parlement et à la Commission une demande d'avis sur la réunion d'une conférence intergouvernementale.*

Le présent document constitue l'avis de la Commission.

"RENFORCER L'UNION POLITIQUE ET PRÉPARER L'ÉLARGISSEMENT"

I. Une Europe pour le citoyen

1. Promouvoir un modèle européen de société
2. Réaliser un espace de liberté et de sécurité
3. Simplifier et démocratiser l'Europe

II. Une identité extérieure forte

1. Assurer la cohérence de l'action extérieure
2. Renforcer l'action communautaire extérieure
3. Affirmer la politique étrangère et de sécurité commune
4. Construire une identité européenne de sécurité et de défense

III. Des institutions pour l'Europe élargie

1. Adapter les institutions
2. Généraliser le vote majoritaire
3. Organiser la flexibilité

"RENFORCER L'UNION POLITIQUE ET PRÉPARER L'ÉLARGISSEMENT"

1. La conférence intergouvernementale constitue la première étape d'un calendrier serré dont elle conditionne le succès : dans les quatre années à venir, l'Europe doit avoir mis en place une monnaie unique (1er janvier 1999), décidé de ses orientations en matière de défense et notamment de l'avenir de l'UEO, établi le nouveau cadre financier de l'Union et ajusté ses politiques dans la perspective de l'élargissement.
2. Les Etats membres ont conclu et mis en oeuvre, depuis 1993, un Traité sur l'Union européenne qui répondait à une double et grande ambition :
 - la volonté de retirer tous les effets positifs du marché intérieur, en le complétant d'une monnaie unique et d'une convergence des politiques macro-économiques des Etats membres;
 - la nécessité de doter l'Union d'une véritable dimension politique, lui permettant à la fois de mieux répondre collectivement à ses besoins internes, et d'être fortement présente sur la scène internationale.

Ces deux ambitions sont liées : une monnaie unique, élément fédérateur majeur entre les opérateurs économiques mais aussi entre les citoyens, requiert une identité politique et sociale forte.

3. Le Traité sur l'Union européenne prévoyait qu'une nouvelle conférence intergouvernementale se tiendrait en 1996, afin de consolider et renforcer cette Union toujours en devenir.

A cette fin, les institutions de l'Union ont établi au premier semestre 1995 un diagnostic convergent du fonctionnement du Traité sur l'Union européenne. Le Groupe de Réflexion le résume en une seule phrase : "l'Union ne dispose pas des moyens à la hauteur de ses ambitions".

La Commission estime que ce décalage mérite à lui seul un ajustement substantiel des institutions.

4. Mais la nécessité d'adapter le traité ne s'arrête pas là. Car, de façon enthousiasmante, l'histoire offre la chance de rassembler les peuples dans une Union élargie.

Le principe de l'élargissement est acquis. Deux aspects le caractérisent :

- il n'est plus un événement lointain. Le rendez-vous de 1996 constitue vraisemblablement l'unique et dernière occasion de réfléchir à quinze Etats membres sur le fonctionnement de l'Union dans un cadre élargi;
- cet élargissement sera différent de ceux qui l'ont précédé, par son ampleur et sa diversité; une Europe plus vaste sera nécessairement plus hétérogène, et dès lors plus complexe.

L'accroissement du nombre des membres de l'Union engendre le risque de sa dilution. Il ne faudrait pas, selon la formule d'un Chef d'Etat, "qu'au moment où le dernier adhérent arrivera, il adhère à quelque chose qui n'existe déjà plus". L'élargissement doit se faire en préservant les acquis de quarante ans de construction européenne. Ces acquis seront les fondements de la solidarité vis-à-vis des nouveaux Etats membres.

5. C'est pourquoi l'Union européenne ne peut s'engager dans cet élargissement, sans qu'au préalable les voies et moyens de son fonctionnement n'aient été modifiés, parfois de manière fondamentale.

De même, les engagements pris dans le traité sur l'Union européenne doivent être intégralement respectés, tout spécialement l'Union économique et monétaire comportant une monnaie unique à la date prévue.

6. La conférence qui s'ouvre est cruciale; l'approfondissement de l'Union et son élargissement sont liés. La Commission attend de la conférence intergouvernementale qu'elle renforce l'Union pour préparer l'élargissement autour d'un projet politique. L'Union doit dès lors :

- être plus proche du citoyen;
- s'affirmer à l'extérieur;
- se doter d'un système institutionnel propre à fonctionner dans une Europe élargie.

Dans ces conditions, la Commission est favorable à la réunion de la conférence intergouvernementale.

I. Une Europe pour le citoyen

7. Le citoyen doit être impliqué dans l'Europe. La notion de "citoyenneté européenne", consacrée par le Traité sur l'Union européenne, complète la citoyenneté nationale.

Cette notion de citoyenneté, qui est multiple, doit être développée :

- elle repose sur un modèle européen de société qui comprend la garantie de droits fondamentaux reconnus par tous, ainsi qu'un engagement de solidarité entre ses membres;
- elle se développe dans un espace où la liberté de mouvement et d'établissement doit s'accompagner de conditions de sécurité suffisantes;
- elle implique enfin que les citoyens comprennent l'Europe qui, construite au fil d'amendements successifs des traités, a été rendue chaque fois plus complexe. Il convient donc de la simplifier et de la démocratiser.

1. Promouvoir le modèle européen de société

8. Bâti sur un ensemble de valeurs communes à toutes les sociétés européennes, le projet européen combine les traits de la démocratie -droits de l'homme, état de droit- avec ceux d'une économie ouverte fondée sur le dynamisme du marché, la solidarité et la cohésion. Au nombre de ces valeurs figure l'accès des citoyens à des services universels ou à des services d'intérêt général, contribuant aux objectifs de solidarité et d'égalité de traitement.

Le modèle européen de société s'exprime notamment dans le Traité sur l'Union européenne par des objectifs généraux tels que la réalisation d'un niveau élevé d'emploi ou d'un développement durable, par des politiques spécifiques et par l'encouragement au dialogue social.

Au moment de franchir une nouvelle étape politique, l'appui à ce modèle mérite d'être confirmé et précisé.

Les droits de l'homme

9. Les Etats membres de l'Union défendent les droits de l'homme : tous ont adhéré à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'Union elle-même s'y conforme dans ses décisions comme dans son action.

Toutefois, elle devrait afficher avec plus de force son appartenance à ces valeurs, soit directement dans le traité, soit en adhérant à la Convention. Ceci se justifierait d'autant plus que l'Union s'agrandit et se diversifie. Sur cette question, un avis de la Cour de Justice est attendu.

En outre, la conférence devrait inclure dans le traité des dispositions portant sur l'interdiction de toute discrimination, notamment en ce qui concerne l'égalité entre hommes et femmes au-delà des dispositions relatives à la parité de la rémunération, et la condamnation du racisme et de la xénophobie.

Une Union de droit

10. Consolider une Union de droit, c'est notamment assurer la mise en oeuvre et le respect du droit communautaire, dont la responsabilité incombe d'abord aux autorités nationales. Ceci s'impose d'autant plus dans une Communauté élargie comportant des systèmes juridiques et administratifs nationaux plus hétérogènes.

La Commission considère que :

- ses moyens d'assurer l'application du droit communautaire devraient être rendus plus efficaces, notamment pour ce qui concerne le marché intérieur;
- le rôle de la Cour de Justice devrait être renforcé, en particulier en ce qui concerne le respect de ses arrêts.

11. La fraude aux intérêts financiers des Communautés doit être efficacement combattue. Elle ne pourra l'être sans un engagement total des Etats membres aussi bien que des institutions.

La Commission propose que l'Union se dote d'une base juridique appropriée.

La dimension sociale

12. Au moyen de politiques ou de règles publiques, avec la participation des partenaires sociaux et de la société civile, chaque Etat membre s'efforce de garantir dans le contexte d'une économie ouverte, la réalisation d'objectifs sociaux pour tous les citoyens.

L'Union a vocation à contribuer à la réalisation de ces objectifs, dont les Etats membres, les opérateurs économiques et les partenaires sociaux sont les acteurs principaux. Les citoyens doivent percevoir que l'Union contribue à mieux garantir l'exercice de certains droits fondamentaux de caractère social.

La dimension sociale doit tenir une place importante dans la conférence. Il s'agit avant tout d'assurer un socle social commun pour tous les citoyens de l'Union. La Commission estime que sa réalisation exige essentiellement de réintégrer le

protocole social dans le traité, et aussi de préciser certaines dispositions concernant la coopération entre Etats membres en matière de politique sociale, telle que celle relative à la lutte contre l'exclusion ou contre la pauvreté. Il convient également de mieux associer les acteurs de la société civile capables de développer des initiatives et de nouvelles solidarités.

L'emploi

13. Le chômage porte atteinte aux fondements de nos sociétés : il touche près de vingt millions de personnes, notamment des jeunes. Sans négliger le rôle de politiques macro-économiques adéquates, sa résorption dépend avant tout des opérateurs économiques.

Dans son Livre Blanc de 1993 sur la croissance, la compétitivité et l'emploi, la Commission avait proposé un ensemble d'actions visant à mobiliser tous les acteurs de la société. Cette stratégie reste d'actualité : croissance, compétitivité et emploi vont de pair. Seule une économie compétitive est susceptible de créer de façon durable des emplois.

Une action structurée et cohérente de l'Union doit contribuer à restaurer un haut niveau d'emploi qui constitue déjà un objectif du traité.

A cette fin, la Commission propose d'insérer dans le traité des dispositions spécifiques pour l'emploi. Fondées sur l'acquis de l'expérience communautaire, et considérant l'emploi comme une question d'intérêt commun, elles viseront à :

- créer les conditions d'une stratégie commune pour l'emploi;
- stimuler la coopération entre les différents acteurs;
- consolider les dispositifs de surveillance multilatérale des programmes pluriannuels des Etats membres;
- prendre en compte l'emploi dans toutes les politiques communautaires.

14. Un développement durable

Un environnement fondé sur un niveau élevé de protection est l'une des préoccupations majeures des citoyens de l'Union.

La Commission considère que les dispositions du traité concernant un développement durable et un environnement sain devraient être renforcées sur deux points :

- le droit à bénéficier d'un environnement sain et le devoir de l'assurer, devraient être inclus dans les dispositions du traité concernant le citoyen;
- l'environnement devrait être expressément intégré dans les autres politiques de l'Union.

2. Réaliser un espace de liberté et de sécurité

15. Le principe de la libre circulation des personnes sur le territoire de l'Union est inscrit dans le traité. Cependant, sa mise en oeuvre reste soumise à d'importantes limitations :

- il n'est mis en pratique que de manière incomplète dans l'ensemble de l'Union;
- pour progresser dans ce domaine, certains Etats membres ont dû recourir à une convention ad hoc (Accord de Schengen); mais elle n'assure pas les mêmes garanties que le droit communautaire.

L'exercice de la liberté de circuler suppose aussi que soient suffisamment maîtrisés des problèmes complexes, tels que l'asile et les flux d'immigration, la criminalité, la drogue et le terrorisme. Or, ces problèmes se sont internationalisés : aucun ne s'arrête à la frontière d'un Etat membre.

L'Union n'a jusqu'ici abordé ces problèmes qu'avec des méthodes et des moyens dépassés.

La Commission propose de remédier aux insuffisances du traité dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, notamment son défaut d'efficacité et l'absence de contrôle démocratique et judiciaire, en le dotant d'objectifs clairs et d'instruments et méthodes appropriés.

16. L'objectif général est d'appliquer et de renforcer le principe de libre circulation et de séjour, déjà inscrit dans le traité, dans un contexte de sécurité.

Les objectifs spécifiques devraient s'articuler autour de quatre axes :

- établir des conditions communes d'entrée, de séjour, et de statut des ressortissants des pays tiers dans l'Union;
- permettre la reconnaissance mutuelle effective des jugements rendus par les tribunaux nationaux;

- lutter contre la criminalité et la fraude sous leurs différentes formes;
- stimuler la coopération effective entre les administrations des Etats membres.

17. En outre, les instruments et les méthodes suivants devraient être adoptés :

La prise de décision

L'actuelle unanimité généralisée soit paralyse le Conseil, soit ramène la décision au niveau le plus bas. La Commission estime que la majorité qualifiée doit en principe la remplacer.

Une participation accrue du Parlement européen est nécessaire, en particulier pour les sujets qui peuvent affecter les droits individuels des citoyens.

Enfin la capacité d'initiative de la Commission devrait être prévue pour tous les domaines concernés.

Les instruments juridiques

Ni l'action et la position commune à l'effet juridique peu clair, ni la convention internationale classique dont l'entrée en vigueur est aléatoire et tardive, ne sont adaptées; il faut que l'Union dispose dans ce domaine d'instruments juridiques plus performants.

Le contrôle juridictionnel

Les décisions prises devraient être soumises au contrôle de la Cour de Justice, ne serait-ce que pour garantir une interprétation uniforme des textes.

Les méthodes de travail

Les structures de travail actuelles du Conseil, à niveaux multiples et qui ne permettent pas un travail efficace, doivent être simplifiées.

18. La Commission estime que ces objectifs seraient les mieux assurés par le transfert des domaines de la justice et des affaires intérieures vers le cadre communautaire, à l'exception de la coopération judiciaire en matière pénale et de la coopération policière. Ce transfert s'impose particulièrement dans les domaines les plus étroitement liés à la circulation des personnes, tels les règles régissant le franchissement des frontières externes, la lutte contre la drogue, la politique d'immigration, la politique à l'égard des ressortissants des pays tiers et l'asile.

Cette logique conduit à intégrer le contenu de l'Accord de Schengen dans le cadre du traité.

3. Simplifier et démocratiser l'Europe

19. L'action de l'Union doit être comprise : c'est un gage de démocratie. Ainsi, la transparence est une exigence à laquelle doivent se soumettre les institutions : les actions de l'Union doivent être accessibles et lisibles pour assurer l'accès des personnes intéressées à une information utile.

Le rôle du Parlement européen est évidemment primordial, et doit être renforcé.

La transparence et le contrôle démocratique ne seront toutefois pleinement assurés que si les parlements nationaux sont mieux associés aux affaires de l'Union. A cette fin, ils doivent disposer à temps de toute l'information nécessaire des institutions et organes de l'Union, et de leur gouvernement.

L'Europe doit agir moins pour agir mieux. Elle s'y est déjà engagée, en mettant en oeuvre le principe de subsidiarité inscrit dans le traité. Les Etats membres et les institutions doivent poursuivre dans cette voie, la seule qui permette à l'Europe d'intervenir au niveau le plus efficace, qu'il soit communautaire, national ou régional.

Simplifier l'Europe doit avant tout conduire à des modifications de ses règles institutionnelles. Il faut donc :

- simplifier et consolider les traités;
- simplifier et démocratiser la prise de décision.

1. Simplifier et consolider les traités

20. Les traités instituant l'Union et les Communautés européennes sont au fil des années devenus de plus en plus complexes et de moins en moins lisibles.

L'existence d'une douzaine de traités et actes de base, totalisant plus de 700 articles, parmi lesquels des dispositions de nature fondamentale et d'autres à caractère technique, ainsi que la survivance d'un grand nombre de dispositions obsolètes, rendent difficile l'accès au droit primaire de l'Union européenne.

En outre, la coexistence de trois Communautés juridiquement distinctes et de l'Union qui les englobe sans pour autant avoir la personnalité juridique, ne facilite pas la perception par l'opinion publique du processus d'intégration européenne.

Enfin, les modes de coopération "intergouvernementale" en matière de politique étrangère et d'affaires intérieures et de justice viennent encore compliquer la construction.

La tâche de simplifier et de consolider les traités doit être poursuivie aussi loin que possible.

2. Simplifier et démocratiser la prise de décision

21. La multiplication et la complexité des procédures tant législatives que d'exécution, ont rendu le système décisionnel de l'Union boursoufflé et illisible. Par ailleurs, les dispositions relatives à la procédure budgétaire devraient être simplifiées, et l'acquis des accords interinstitutionnels consolidé.

Il est déterminant, au nom de la transparence et de la démocratie, que la conférence intergouvernementale en opère une remise en ordre et une simplification.

22. La Commission propose quatre mesures pour remédier à cette situation :

Les procédures de décision

Elles devraient être limitées à trois types : les décisions adoptées sur avis simple du Parlement, sur avis conforme de celui-ci, et en codécision entre le Parlement et le Conseil.

La codécision

Elle devrait être étendue et simplifiée. Elle constitue une des avancées majeures de la maturation d'un vrai pouvoir législatif du Parlement européen. Conformément au traité, la Commission soumettra au Conseil un rapport sur l'extension du champ d'application de la codécision.

La Commission considère que la procédure de codécision a dans l'ensemble bien fonctionné. Elle pourrait cependant être plus rapide et plus efficace si elle était simplifiée notamment par : l'introduction de délais en première lecture, la suppression de la phase d'intention de rejet en deuxième lecture et la suppression de la troisième lecture.

Quant au champ d'application de la codécision, la Commission considère que les actes de nature législative doivent être adoptés en codécision. Ceci suppose une clarification de ce qui relève de la législation. La codécision devrait en tout cas s'appliquer aux domaines actuellement régis par la procédure de coopération, laquelle devrait disparaître.

L'avis conforme

Le champ d'application de l'avis conforme devrait être complété et clarifié. Dans les domaines d'ordre "constitutionnel" (modification des traités, ressources propres), l'avis conforme du Parlement européen devrait être requis.

En revanche, cette procédure ne devrait plus s'appliquer dans les domaines législatifs ni pour les programmes d'action communautaires, pour lesquels la codécision doit devenir la règle.

Enfin, dans le domaine des accords internationaux, le champ d'application de l'avis conforme devrait être clarifié, notamment en s'inspirant du rôle joué par les parlements nationaux dans les Etats membres.

Les mesures d'exécution

Le système communautaire en matière de mesures d'exécution est complexe et peu transparent.

Les procédures de décision pour les actes d'exécution doivent être rendues plus conformes aux responsabilités des institutions. Ceci signifie que la Commission doit pleinement jouer son rôle d'organe exécutif, sous le contrôle de l'autorité législative. Il convient à cet égard de prendre en compte le rôle du Parlement lorsque l'acte de base est adopté en codécision. Dans ce cas, il y aurait lieu de prévoir une procédure permettant au Parlement ou au Conseil de s'opposer à un projet de mesure proposé par la Commission. La mesure serait alors adoptée en codécision.

En outre, le nombre des procédures d'exécution devrait être réduit, afin d'éviter les débats stériles entre institutions sur le type de procédure à suivre, et afin de mieux tenir compte de la nature des décisions à prendre. La Commission suggère de s'en tenir au maximum aux trois types de comités avec les procédures correspondantes, en supprimant les variantes : le comité consultatif, le comité de gestion et le comité de réglementation.

II. Une identité extérieure forte

23. Selon le Traité sur l'Union européenne, l'Union doit "affirmer son identité sur la scène internationale". Mais l'expérience n'a pas concrétisé l'influence accrue que les Etats membres pouvaient attendre de leur action commune. Leurs efforts sont souvent dispersés, et ils risquent de l'être davantage après l'élargissement.

La conférence doit avoir une ambition simple et claire : donner à l'Union la capacité réelle d'agir plutôt que de réagir, et permettre ainsi de mieux défendre les intérêts de ses citoyens.

Certains éléments d'une politique extérieure unique et cohérente existent déjà à des degrés divers dans des domaines tels que la politique commerciale, l'assistance économique l'action en faveur du développement et l'action humanitaire. D'autres éléments, tels que la politique étrangère et de sécurité commune, en sont encore à un stade insuffisant de leur développement.

La conférence devrait donc avoir les objectifs principaux suivants :

- rassembler les différents éléments des relations extérieures en un tout efficace, par des structures et des procédures qui renforcent la cohérence et la continuité de l'action extérieure;
- améliorer la politique étrangère et de sécurité commune à tous les stades;
- créer une réelle identité européenne dans les domaines de la sécurité et de la défense, partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune.

1. Assurer la cohérence de l'action extérieure

24. L'Union devrait être capable de parler d'une voix. Sa politique extérieure ne sera efficace que lorsqu'elle aura atteint une unité d'action, entre les différents éléments qui la composent et pour lesquels différentes institutions sont responsables.

Le traité fait déjà obligation au Conseil et à la Commission d'agir de manière cohérente en politique extérieure. Mais dans la mesure où la structure actuelle du traité n'assure pas cette cohérence, il est nécessaire de renforcer cette obligation.

La Présidence du Conseil et la Commission devraient assurer que les deux institutions responsables, à divers titres, de la politique étrangère de l'Union, coopèrent effectivement. Cela renforcerait considérablement la continuité et l'efficacité de la politique étrangère de l'Union.

2. Renforcer l'action communautaire extérieure

Trois questions doivent être abordées :

La politique commerciale

25. Les dispositions du traité doivent être mises à jour pour tenir compte de l'évolution radicale des structures de l'économie mondiale : les services, la propriété intellectuelle et les investissements étrangers directs en prennent une part toujours croissante. Ces évolutions se reflètent dans les responsabilités étendues accordées à l'Organisation Mondiale du Commerce.

Or, les pouvoirs dont dispose la Communauté pour traiter de ces éléments de la politique commerciale, sont flous et génèrent d'inutiles débats de procédure. La défense des intérêts des Etats membres, et donc celle de leurs entreprises, s'en trouve affaiblie.

La Commission estime que la politique commerciale de la Communauté devrait être clarifiée en conséquence.

Le fonctionnement de l'Union dans les organismes internationaux

26. Le traité est mal adapté à la nécessité croissante où se trouve l'Union de négocier dans le cadre d'organismes internationaux ou de participer à leur fonctionnement. Les difficultés surgissent lorsque certains aspects relèvent à la fois de la responsabilité communautaire et de la compétence des Etats membres. La coordination des points de vue des Etats membres devient alors compliquée et inefficace, et la position de négociation s'en trouve régulièrement affaiblie.

La Commission propose que le traité comporte des dispositions explicites pour assurer que l'Union, parlant d'une voix, puisse défendre tous les intérêts en cause.

Complémentarité des politiques extérieures des Etats membres avec celle de la Communauté

27. De façon générale il conviendra, par des mécanismes appropriés, d'organiser une convergence effective entre les politiques des Etats membres et celle de la Communauté dans les domaines de compétences partagées, tels le développement, le transport et l'environnement.

3. Affirmer la politique étrangère et de sécurité commune

28. A titre préalable, il convient de souligner qu'une politique étrangère et de sécurité commune ne peut se développer sans une volonté politique affirmée des Etats membres, et des objectifs clairement définis.

La Présidence et la Commission devraient ensemble assurer la visibilité de la politique étrangère et de sécurité commune. Celle-ci requiert en tout état de cause une série d'améliorations, depuis la préparation des décisions jusqu'à leur adoption et leur exécution. Tout au long de ce processus, il est indispensable que le tandem Présidence/Commission agisse de manière cohérente et efficace. Pour sa part, la Commission renforcera son dispositif interne pour faire face à cette exigence. Dans ce contexte, la conférence devrait examiner les moyens de renforcer la Présidence, soutenue par le secrétariat du Conseil.

Préparation des décisions

29. Les décisions doivent s'appuyer sur une meilleure analyse, et sur une analyse qui soit commune aux membres de l'Union.

A cet effet, une "cellule d'analyse commune" devrait être créée, constituée d'experts des Etats membres et de la Commission. Il s'agirait d'un service commun, bénéficiant éventuellement d'une contribution de l'Union de l'Europe Occidentale. Ses analyses fourniraient à la Présidence et à la Commission des éléments utiles pour la formulation et la cohérence de leurs propositions. La localisation de cette cellule est une question de moindre importance.

La formulation de la politique étrangère serait facilitée par l'insertion dans les structures de préparation du Conseil, d'un comité politique permanent à Bruxelles.

Adoption des décisions

30. Le traité a introduit dans la politique étrangère et de sécurité commune, la notion de "position commune" et d'"action commune". L'usage fait de ces deux instruments juridiques a été confus et source de litiges.

La Commission estime qu'il conviendrait d'en clarifier l'utilisation.

31. Mais quel que soit l'instrument utilisé, l'obligation de l'unanimité rend difficile la prise de décision.

La Commission estime qu'il conviendrait de recourir, en tant que règle générale, au vote à la majorité qualifiée dans la politique étrangère et de sécurité commune. Des règles spécifiques devront être prévues pour les questions ayant trait au domaine militaire.

Il existe par ailleurs des situations dans lesquelles un nombre limité d'Etats membres souhaite agir sur un sujet donné. De telles initiatives doivent pouvoir aussi constituer des actions de l'Union, lorsqu'elles ne s'opposent pas à l'intérêt général de l'Union, et que celui-ci est dûment représenté.

Exécution des décisions

32. Représenter l'Union à l'extérieur et exécuter ses décisions est une tâche à facettes multiples, en raison du rôle important des Etats membres, et de la pluralité des paramètres de la politique extérieure. Le facteur commun en est le cadre institutionnel unique : quel qu'en soit le domaine, communautaire ou "intergouvernemental", les décisions sont prises par le Conseil.

La responsabilité de l'exécution devrait incomber principalement à la Présidence et à la Commission. Cette approche n'empêcherait pas de confier éventuellement certaines tâches ad hoc à des personnalités nommément mandatées.

33. Dans la mesure où les décisions prises au titre de la politique étrangère et de sécurité commune entraînent des dépenses, la situation actuelle n'est ni transparente ni efficace car elle nécessite des négociations spécifiques à chaque occasion.

La Commission propose que les dépenses correspondantes soient incluses dans le budget de la Communauté, sauf décision expresse contraire.

4. Construire une identité européenne de sécurité et de défense

34. La politique étrangère de l'Union souffre de son incapacité à projeter un appui militaire crédible. Il s'agit là d'une leçon indéniable de l'expérience récente. Une véritable identité européenne en matière de sécurité et de défense est indispensable. Elle exige des Etats membres une claire volonté politique.

L'OTAN reste le pivot central de la défense, au sein de laquelle il convient de développer un pilier européen. Dans ce contexte, l'UEO remplit un rôle important dans la ligne déjà tracée par le traité. Tous les Etats membres ne souscrivent cependant pas, à ce stade, à des engagements de défense identiques vis-à-vis de l'OTAN ou de l'UEO.

La Commission estime qu'une véritable politique étrangère et de sécurité commune doit parvenir à une défense commune.

35. Par conséquent, il convient que la conférence :
- permette l'introduction dans le traité d'engagements de l'Union sur des missions de maintien ou de rétablissement de la paix (missions dites "de Petersberg");

- renforce la capacité de l'Union en matière de sécurité en prévoyant une participation appropriée des ministres de la défense au Conseil;
- réexamine le rôle de l'Union de l'Europe Occidentale en vue de son intégration dans l'Union selon un calendrier fixé.

Dans ce contexte, la Commission rappelle que la sécurité et la défense de l'Union doivent reposer sur une base industrielle solide, aux performances crédibles. Ceci demande une meilleure intégration du secteur de l'armement dans les règles générales du traité, une solidarité et une coopération renforcées incluant la création d'une agence d'armement, et une approche cohérente en matière de commerce extérieur.

III. Des institutions pour l'Europe élargie

36. Les propositions qui précèdent visent à approfondir l'Union, tant sur le plan interne que sur le plan externe. Elles sont en tout état de cause indispensables, car elles visent à donner à l'Union les moyens de ses ambitions. Elles sont aussi des conditions d'un élargissement réussi.
37. Cet élargissement soulève aussi des questions institutionnelles qui lui sont propres.

La Commission considère que la conférence devra résoudre trois problèmes :

- tenir compte des répercussions du plus grand nombre de membres dans les institutions;
- s'écarter systématiquement de la décision à l'unanimité;
- instaurer une flexibilité permettant notamment à l'Union de progresser sans être entravée par le rythme des plus lents de ses membres.

1. Adapter les institutions

38. L'accroissement substantiel du nombre de membres de l'Union, aura des effets mécaniques sur le fonctionnement des institutions. Nul doute que la difficulté de travailler ensemble, augmentera avec le nombre de participants : des langues plus nombreuses, des réunions plus longues et moins interactives. Les problèmes pratiques seront nombreux, et ils ne devront pas être éludés.

Mais l'élargissement aura aussi de réelles conséquences institutionnelles, pour lesquelles la préservation d'un équilibre global entre les institutions est essentielle.

Le Parlement Européen

39. Le nombre de sièges attribué à chaque Etat dans le Parlement européen a permis jusqu'à présent d'établir un compromis entre la réalité démographique et sa correction par une sur-représentation des Etats les moins peuplés, qui assure que les principales tendances politiques dans tous les Etats puissent être représentées.

Ce principe devrait être maintenu dans une Union élargie. Mais, pour éviter une démesure du Parlement européen, le nombre des parlementaires devrait être limité, indépendamment du nombre des Etats adhérents à l'Union.

Le Parlement européen a lui-même proposé de limiter ses membres à 700. La Commission partage cette suggestion.

Un effet de cette réduction sera que l'assise électorale de chaque parlementaire s'élèvera au point de dépasser le million d'électeurs dans les Etats les plus peuplés. La Commission estime qu'il devient alors d'autant plus nécessaire de fixer un mode d'élection commun qui assure au mieux la représentativité des élus, comme le prévoit d'ailleurs déjà le traité.

Le Conseil des Ministres

40. L'accroissement du nombre de membres sera également ressenti au Conseil des ministres, essentiellement sous trois aspects :

- il est vrai que le système de rotation semestrielle de la Présidence fera que chaque Etat membre ne l'exercera que de façon plus espacée. La Commission considère néanmoins que la Présidence est un service et une charge que chaque Etat assume au nom de l'Union, et qui mobilise son opinion publique autour de l'idée européenne. La conférence devra toutefois examiner différentes modalités de renforcement des pouvoirs d'action de la présidence, ainsi que l'ordre de rotation des semestres présidentiels;
- la pondération des votes entre les Etats membres : le vote à la majorité qualifiée représente un mécanisme essentiel de la prise de décision au Conseil. La pondération des votes des Etats membres en est un corollaire : elle a été établie comme un compromis entre des Etats égaux en droit, mais de poids démographique différent. Ainsi, la pondération actuelle des votes reflète un biais, accepté par tous, en faveur des Etats les moins peuplés de l'Union.

Mais il est également certain que les pays concernés par l'élargissement seront presque tous des Etats relativement peu peuplés. Il en résulte qu'en conservant la pondération actuelle, on accroîtrait le poids relatif des plus petits Etats.

La Commission estime donc qu'afin de conserver l'équilibre actuel, il sera justifié lors de l'élargissement, soit d'adapter la pondération des voix, soit d'introduire un système nouveau qui ferait référence à la fois à la majorité des Etats membres et à une majorité de la population de l'Union.

- Le seuil de la majorité qualifiée : l'élargissement aura nécessairement pour effet de rendre la prise de décision plus complexe. La Commission considère donc qu'aucune adaptation ne devra avoir pour effet de rendre la prise de décision plus difficile. Le seuil normal de la majorité qualifiée, fixé depuis l'origine de la Communauté autour de 71%, ne devra dès lors en aucun cas être relevé.

Le besoin se fait en outre sentir que le Conseil "Affaires générales" retrouve un rôle efficace de coordination et d'arbitrage dans les différents domaines du traité.

La Commission

41. Dans la perspective d'une augmentation substantielle du nombre des membres de l'Union, il faut préserver à la fois la légitimité, la collégialité et l'efficacité d'une institution dont la vocation est de représenter, en toute indépendance, l'intérêt général.

Cela signifie d'abord que son droit d'initiative, ses pouvoirs d'exécution et sa fonction de gardienne des traités, soient assurés.

La Commission estime en outre que son Président devra être désigné par le Conseil européen et approuvé par le Parlement. Le Président de la Commission doit jouer un rôle important dans la composition de la Commission pour en assurer la collégialité. Dans ce contexte, ses membres devront être désignés d'un commun accord entre le Président de la Commission et les gouvernements respectifs des Etats membres.

42. La Commission considère que, dans le contexte de l'élargissement, le nombre de commissaires devrait être réduit à un par Etat membre.

La Commission est consciente du fait que sa composition et sa structure devront être revues au-delà d'un certain nombre d'Etats membres. La conférence devra prévoir la procédure adéquate à ce sujet.

La Cour de justice

43. La Cour de justice sera aussi confrontée au défi du nombre. La perspective d'arriver à une soixantaine de magistrats à la Cour et au Tribunal de première instance oblige à réfléchir davantage sur les conséquences d'une telle évolution.

La Cour a, dans son rapport au Groupe de réflexion, souligné l'importance de la représentation des différents systèmes juridiques nationaux. Mais elle signalait également "qu'une augmentation importante du nombre des juges serait susceptible de faire franchir à la formation plénière de la Cour la frontière invisible séparant une juridiction collégiale d'une assemblée délibérante; de plus, dans la mesure où l'essentiel des affaires seraient jugées par des chambres, il serait de nature à mettre en danger la cohérence de la jurisprudence".

La Commission soutient également les indications de la Cour selon lesquelles le mandat des juges pourrait être allongé et rendu non renouvelable, afin d'asseoir encore plus parfaitement leur indépendance.

2. Généraliser le vote majoritaire

44. Dans une Union élargie, le maintien de l'unanimité mènerait fréquemment à la paralysie. La difficulté de l'obtenir augmente en effet de façon exponentielle avec le nombre de ses membres.

La Commission propose dès lors que le vote majoritaire devienne la règle générale.

Deux observations complémentaires doivent alors être faites :

- il n'y a pas de fatalité à ce que l'unanimité soit nécessairement remplacée par la majorité qualifiée telle que définie actuellement. Dans les domaines particulièrement sensibles, la décision pourrait par exemple être prise à une majorité "superqualifiée";
- ce qui est vrai de la législation communautaire, l'est également du traité lui-même et de sa modification : si dans l'avenir il ne demeurerait modifiable qu'à l'unanimité, le traité risquerait d'être définitivement figé dans l'état où la conférence de 1996 l'aura laissé, rendant improbable la perspective de progrès ultérieurs de la construction européenne.

Il faut à cet égard observer que les traités comportent actuellement des dispositions de caractère divers, dont certaines seulement sont de nature vraiment fondamentale (préambule, principes fondamentaux, objectifs de l'Union, fonctionnement des institutions), alors que d'autres ne le sont pas (les politiques de l'Union). La consolidation des traités, évoquée plus haut, devrait permettre de faire une claire distinction entre ces deux types de dispositions.

La Commission estime qu'à l'avenir, au moins les dispositions autres que de nature "constitutionnelle" devraient pouvoir être modifiées selon un système moins contraignant que celui en vigueur actuellement.

3. Organiser la flexibilité

45. L'Union européenne ne doit pas être condamnée à progresser au rythme des plus lents de ses membres.

Ceci est d'autant plus vrai dans une Union élargie.

L'Union pratique depuis longtemps certaines formes de flexibilité : les législations communautaires connaissent exceptions ou dérogations, en principe limitées et temporaires. Nul doute que dans le contexte de l'accession de nouveaux Etats membres, il sera fait recours à cette pratique, pour les amener progressivement à une pleine participation dans toutes les politiques communes.

La Commission constate en outre que l'approfondissement de l'Union se réalise parfois déjà au moyen d'une flexibilité organisée, comme on le constate avec l'Union Economique et Monétaire.

En revanche, la Commission rejette fermement toute idée d'"Europe à la carte" (tel que le protocole social) qui nie le projet européen commun et les liens et solidarités qu'il engendre.

46. La Commission estime cependant que l'Union européenne doit rendre possibles des formes de coopérations ou intégrations renforcées entre certains de ses membres désireux de progresser plus vite dans la réalisation des objectifs du traité. Une telle approche ne devrait être envisagée qu'après épuisement des possibilités d'actions entre tous les Etats membres au titre du traité.

Cette flexibilité devra suivre les principes suivants, afin de garantir l'unité de l'Union :

- compatibilité avec les objectifs de l'Union;
- respect du cadre institutionnel de l'Union;
- ouverture permanente aux Etats qui voudraient et pourraient la rejoindre;
- préservation du marché unique et de ses politiques d'accompagnement;

La Commission devra être le garant du respect des principes énumérés ci-dessus, sous le contrôle de la Cour.

CONCLUSION

47. Ainsi, c'est à une conférence intergouvernementale ambitieuse qu'appelle la Commission. Elle doit être l'occasion d'un vrai débat sur l'Europe et sur ses finalités. Sur les grands enjeux des années à venir. Sur le rôle de chacun dans cette Europe. Ce débat, il faut l'ouvrir dès à présent. Pour qu'il éclaire les travaux des négociateurs. On ne peut pas attendre le stade de la ratification pour parler de l'Europe.

La Commission, dans ce débat, entend rappeler des vérités simples. D'abord celle, évidente mais parfois oubliée, que le succès le plus éclatant de la construction européenne demeure l'espace de paix dans la prospérité qu'elle a engendré. Il s'agit désormais de développer cet héritage incomparable et de l'élargir aux pays d'une Europe longtemps divisée.

Ensuite, l'utilité de la méthode communautaire. C'est grâce à cette approche novatrice, fondée sur des institutions originales, sur le droit et la solidarité, que l'Union a pu devenir ce qu'elle est aujourd'hui. S'il faut en préserver les valeurs, il faut en même temps adapter les méthodes au contexte nouveau : celui du passage à une Union plus véritablement politique, celui aussi d'une Union bientôt composée de plus de quinze membres. C'est le sens des réformes préconisées par la Commission.

Enfin, l'impératif de la volonté politique. Tracer des objectifs clairs et créer les outils nécessaires est une nécessité absolue. L'Union doit se donner les moyens de ses ambitions. Mais tout cela ne mène à rien si derrière il n'y a pas une véritable volonté politique. Il va de soi qu'on ne résoudra pas le problème du chômage par la seule inscription dans le traité d'un chapitre sur l'emploi. Comme on ne crée pas, d'un trait de plume, une politique étrangère. Mais l'ancrage dans le Traité crée une obligation d'agir ensemble.

Etre lucide ne signifie pas abdiquer. Que la conférence soit donc l'occasion de mobiliser les énergies et les volontés. De lancer un message de confiance et de détermination aux citoyens et au monde. De faire savoir que l'Union a des objectifs clairs et les instruments pour les réaliser. Que l'Europe, unie dans la diversité, est prête à défendre son modèle de société, de mettre la croissance et la compétitivité au service d'un idéal social voire culturel. Que l'Europe, réunissant dans un même élan les atouts de ses institutions et les efforts de ses Etats membres, prendra sur le plan international ses responsabilités. Que l'Europe, loin d'être l'addition des égoïsmes, est la somme de toutes les richesses de ce continent.

ISSN 0254-1491

COM(96) 90 final

DOCUMENTS

FR

01

N° de catalogue : CB-CO-96-095-FR-C

ISBN 92-78-01216-5

Office des publications officielles des Communautés européennes

L-2985 Luxembourg