



**LA CONVENTION EUROPÉENNE**  
LE SECRETARIAT

**Bruxelles, le 3 septembre 2002**

**CONV 229/02**

**CONTRIB 78**

**NOTE DE TRANSMISSION**

---

De : le Secrétariat

A : la Convention

---

Objet: **Communication de la Commission, transmise par MM. Barnier et Vitorino, membres de la Convention:**  
**"Communication de la Commission à la Convention du 22 mai 2002 : Un projet pour l'Union européenne"**

---

Le Secrétaire Général de la Convention a reçu de MM. Barnier et Vitorino, membres de la Convention, la Communication de la Commission figurant en annexe, sur laquelle MM. Barnier et Vitorino souhaitent attirer l'attention des membres de la Convention.

\_\_\_\_\_



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 22.5.2002  
COM(2002) 247 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION**  
**UN PROJET POUR L'UNION EUROPEENNE**

## TABLE DES MATIÈRES

1.	Un projet, trois missions fondamentales.....	5
1.1.	L'Union doit consolider son modèle de développement économique et social.....	5
1.2.	L'Union doit développer son espace de liberté, de sécurité et de justice .....	8
1.3.	L'Union doit exercer les responsabilités d'une puissance mondiale.....	11
2.	Un traité constitutionnel.....	18
2.1.	Etablir un traité constitutionnel .....	18
2.2.	Clarifier la manière dont l'Union exerce et met en œuvre ses compétences .....	20
2.3.	Faire respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité.....	24

## UN PROJET POUR L'UNION EUROPEENNE

La construction européenne a apporté cinquante années de paix et de prospérité. La démocratie, le respect des droits de l'homme et des libertés essentielles sont les fondements mêmes de cette union d'Etats et de peuples. L'Union, fondée sur cet ensemble de valeurs démocratiques, constitue un pôle d'attraction incontestable, ainsi que le montre le processus d'élargissement en cours.

A Nice, en décembre 2000, les Etats membres ont pris les décisions nécessaires pour assurer l'adhésion de nouveaux Etats. Mais ni le sens de l'intégration européenne, ni l'étendue de ce que nous voulons faire ensemble n'ont été débattus. Dans le proche futur, le nombre d'Etats membres pourrait presque doubler. L'enjeu de ce processus est d'étendre aux pays européens voisins les conditions de paix, de solidarité et de développement économique dont nous bénéficions aujourd'hui, en les accueillant dans un cadre institutionnel approprié, clé de la réussite du projet européen.

Ainsi, la question à laquelle nous sommes confrontés est de savoir **comment** l'Union élargie pourra accomplir ses missions fondamentales et comment elle pourra maintenir sa capacité décisionnelle et sa cohésion, pour que l'approfondissement de la construction européenne reste possible.

S'ils se montrent généralement 'demandeurs d'Europe', les citoyens veulent mieux comprendre l'intégration européenne. A l'égard de l'Union, les citoyens européens formulent des demandes précises. Préserver la paix et la sécurité, lutter contre le chômage, combattre tous les crimes et trafics organisés, faire reculer la pauvreté, assurer pour les femmes l'égalité des chances protéger l'environnement, la qualité et la sécurité des produits. Ils attendent de l'Union plus de sécurité et de stabilité à l'intérieur et plus d'engagement au plan international. Ils veulent plus de clarté, plus de contrôle démocratique, ils demandent une Union qui respecte les identités nationales, une Union qui encourage et qui protège, une forme nouvelle d'organisation bien éloignée du mythe du "super-Etat".

**Avec l'euro, une large majorité de citoyens européens ont franchi avec maturité et conviction une étape irréversible de l'intégration européenne.** L'Union doit écouter leurs attentes, montrer qu'elle dispose des capacités et de la volonté nécessaire pour répondre à de nouveaux défis.

Parce que les économies des Etats membres ne pourront se consolider, créer des emplois et préserver leur équilibre social sans des politiques communes fortes et une coordination européenne approfondie, **il faut travailler ensemble à préparer l'avenir économique et social des jeunes générations.**

Parce que l'action isolée de tel ou tel Etat membre ne permet pas d'assurer pleinement le contrôle des frontières ni de lutter contre la criminalité internationale, il faut **apporter une réponse commune aux phénomènes migratoires.** Parce que l'appartenance à l'Union signifie liberté, démocratie et respect des valeurs fondamentales, il faut consolider et développer l'**espace européen de liberté et de justice.** Et **donner enfin toute sa signification à la citoyenneté européenne,** qui renforce la citoyenneté nationale sans la remplacer.

Parce que la voix isolée de tel ou tel Etat membre ne porte plus, **l'Union doit exercer ses responsabilités de puissance mondiale** ; elle doit s'affirmer, avec ses valeurs propres, comme un **acteur de la mondialisation,** porteur d'un modèle de développement solidaire et durable ; conduire une **politique extérieure ouverte au dialogue** entre les civilisations, les cultures et les religions, axée sur la coopération avec les pays situés à ses frontières et sur la volonté de faire converger le nord et le sud.

Ces missions sont nos nouvelles frontières. Pour les exercer au mieux, il faut tenir compte de l'expérience acquise. Et **rénover la méthode communautaire,** qui nous a permis de construire démocratiquement et progressivement l'intégration, pour l'adapter à ces nouvelles exigences.

Maintenant que l'Europe existe dans leur vie quotidienne, les citoyens veulent aussi mieux savoir qui fait quoi en Europe, où sont les responsabilités et à qui demander des comptes. Ils se sentent normalement européens, mais veulent que leurs identités soient respectées, leurs marges de choix préservées lorsqu'elles doivent l'être.

Il faudra préserver cette singularité où l'Union met en œuvre les politiques communes les plus concrètes et remplit en même temps certaines des missions essentielles des Etats sans devenir un Etat. Car la construction européenne n'obéit à aucun modèle préexistant. Ces particularités expliquent et conditionnent sa réussite.

Inspiré par l'expérience réussie qui a conduit à l'élaboration de la *Charte des droits fondamentaux*, le Conseil européen a confié à une *Convention* la responsabilité de définir les grandes orientations de l'avenir de l'Union. Après une année de travail entre représentants des gouvernements, parlementaires nationaux et européens et membres de la Commission, venus de vingt-huit Etats européens, après une année d'échanges avec tous ceux qui, en Europe, veulent prendre part aux débats, **la Commission souhaite que la Convention présente un texte véritablement constitutionnel, où les citoyens européens se reconnaissent et reconnaissent leur projet**

**commun.**

C'est à partir de ce projet qu'il faudra, par la suite, rénover le système institutionnel. La Commission souhaite par conséquent contribuer aux travaux de la Convention, dans un premier temps, par une réflexion sur les missions fondamentales de l'Union et sur le cadre constitutionnel qui doit permettre de le développer.

## 1. 1. UN PROJET, TROIS MISSIONS FONDAMENTALES

**Quel projet pour l'Europe ?** Les attentes des citoyens invitent à se concentrer sur trois questions fondamentales : comment affirmer un modèle de développement solidaire et durable et construire, autour de la monnaie unique, un pôle économique et social organisé et crédible ? comment construire un véritable espace européen de liberté, de sécurité et de justice ? comment assurer l'efficacité de la politique extérieure européenne, à travers ses composantes commerciale, diplomatique et militaire, à travers l'assistance financière et l'aide au développement ?

### 1.1. 1.1. L'Union doit consolider son modèle de développement économique et social : prospérité et solidarité

L'instauration de l'euro, l'approfondissement du marché intérieur, la coordination des politiques économiques, le rapprochement des politiques fiscales et sociales, la solidarité entre pays et régions d'Europe, la mise en place de politiques de l'environnement ambitieuses et l'affirmation d'un modèle européen de société sont des évolutions largement souhaitées par les citoyens, nécessaires à l'équilibre du projet européen. L'Union doit approfondir un projet dans lequel ses citoyens se retrouvent et qui leur apporte prospérité et solidarité et respect d'une certaine qualité de vie qui repose sur la préservation de l'environnement, l'existence de services d'intérêt général de qualité et accessibles pour tous et un haut niveau de protection sociale.

Pour préserver cet équilibre et l'adhésion des citoyens l'égard du projet européen, **l'Union doit donc consolider et développer son intégration.**

#### *Développer et rénover les politiques communes*

**Les politiques communes constituent les fondements de l'intégration européenne.** Elles préparent l'Europe de demain pour les nouvelles générations. Essentielles pour accomplir le programme de modernisation économique et sociale que l'Union européenne a établi au printemps de l'année 2000 à l'occasion du Conseil européen de Lisbonne, elles renforcent la cohérence de l'espace économique et humain dont l'euro a besoin.

Première grande réussite européenne, le **marché unique** doit être préservé. Il apporte aux citoyens européens la prospérité, la croissance, la création d'emplois et des libertés accrues. Il aide les entreprises européennes à devenir plus compétitives. Avec l'élargissement, la gestion du marché unique doit rester au centre des missions de l'Union, sous l'impulsion de la Commission, responsable d'élaborer les règles nécessaires pour préserver l'intérêt commun et de veiller au respect de la concurrence. La Cour de justice assure le contrôle ultime de l'ordre juridique intégré.

Les politiques communes devront être approfondies autour de deux axes : le **développement d'une économie prospère basée sur une croissance forte et durable** et **l'affirmation de la solidarité nécessaire pour une société et un espace européen sans exclusion**.

On citera, à titre d'exemple, la **politique de l'environnement**, qui aide les Etats membres à gérer collectivement le bien commun des générations à venir avec, à l'est comme à l'ouest de l'Europe, le souci du développement durable. Les politiques qui encouragent la compétitivité des économies et des entreprises européennes, **l'éducation**, la **recherche** et **l'innovation** afin de renforcer l'Europe de la connaissance. La **politique agricole**, qui doit rester une force économique, mais aussi contribuer au développement équilibré du territoire européen. La **cohésion économique et sociale**, qui apporte aux Etats membres et aux régions les moyens nécessaires pour s'adapter à la pression concurrentielle du marché unique et assurer leur croissance et leur convergence réelle. La politique de **l'énergie** et des **transports**, vecteur de l'intégration économique. Les **politiques fiscales et sociales** car, dans un marché intégré, les acteurs économiques doivent jouer à armes égales. La dimension fiscale ne peut plus être ignorée. Ni la nécessité de construire, au niveau européen, un acquis social conforme à la manière dont nos démocraties fonctionnent en général en Europe – un acquis fondé sur la solidarité, le dialogue et le progrès économique et social. A défaut, les ajustements se feront au détriment précisément du modèle de société européen et des valeurs reconnues par les démocraties européennes.

### *Rénover les modes de faire*

La Communauté européenne a construit ses solidarités autour des politiques communes. **L'Union élargie**, avec ses nouveaux membres, **aura besoin de politiques communes fortes** – pour les liens politiques et économiques qu'elles créent entre les Etats et pour les avantages importants que l'Union tout entière en retire en termes de cohésion économique et sociale.

**Ces politiques doivent être rénovées** pour les adapter au contexte nouveau de l'Union élargie. Leur conception doit être recentrée autour de la notion de valeur ajoutée de l'action communautaire. Pour la prise de décision au Conseil, **la majorité qualifiée doit devenir l'unique règle de procédure**. Il n'est plus concevable par exemple que l'unanimité s'applique à la dimension fiscale et sociale du marché intérieur, *a fortiori* dans la perspective de l'élargissement, avec les risques de blocage liés à l'augmentation du nombre des Etats.

L'**exécution** des politiques communes doit être aussi **décentralisée** que possible. La Commission a déjà pris l'initiative de proposer certaines avancées très importantes en ce sens, comme l'établissement d'un réseau composé des autorités nationales de concurrence et de la Commission en matière de contrôle des ententes et abus de position dominante. Elle étudie actuellement les moyens



de simplifier fortement la gestion des fonds structurels. C'est dans ce contexte que la Convention devrait examiner les conditions d'un partage de responsabilité en matière d'exécution budgétaire lorsque les Etats membres assument l'essentiel de la gestion des crédits.

Au-delà, le livre blanc sur la gouvernance européenne évoque certaines orientations pour **mieux prendre en compte la diversité des situations locales** – ainsi l'attention portée par la Commission aux expériences régionales et locales au stade de la conception des politiques ou encore les contrats tripartites qu'il serait possible de conclure entre la Commission, les Etats membres et les régions ou collectivités locales pour l'application de certaines législations communautaires, dans le respect des systèmes constitutionnels des Etats membres.

#### *Renforcer la coordination des politiques économiques*

Reconnu comme un **succès majeur**, l'euro a permis la maîtrise de l'inflation, la baisse des taux d'intérêt à long terme et l'amélioration des positions budgétaires nationales et la mise en place de politiques économiques favorables à la croissance et à l'emploi. **L'Union doit avoir la capacité de bâtir sur cet acquis, en prenant pleinement en compte la dimension sociale et la viabilité du développement économique.**

La gestion de la politique monétaire relève de la compétence exclusive de la Banque centrale européenne. Les politiques économiques et budgétaires sont de compétence nationale. Or, en zone monétaire et économique intégrée, les dérives budgétaires individuelles et l'absence de maîtrise des taux nationaux d'inflation ont un coût collectif, supporté par tous les Etats qui partagent la même monnaie. **Une coordination plus exigeante s'impose par conséquent pour que l'économie européenne soit correctement gouvernée** afin d'atteindre le double objectif de la stabilité macro-économique et d'un taux élevé de croissance et d'emploi.

La coordination des politiques économiques doit permettre d'évaluer en commun la situation économique, de définir les orientations à suivre et de surveiller leur mise en œuvre. Cette coordination doit être permanente et ne pas se limiter aux circonstances exceptionnelles. Elle devrait ainsi assurer que les politiques structurelles encouragent les objectifs de croissance et de création d'emplois.

Les politiques économiques et budgétaires nationales doivent respecter un encadrement communautaire, défini par le traité et par une législation spécifique. Deux instruments assurent aujourd'hui la coordination des politiques économiques, les *grandes orientations de politique économique* et le *pacte de stabilité et de croissance*, qui ont rempli leur mission de manière satisfaisante au cours des premières années de l'union économique et monétaire. L'expérience montre cependant que **la coordination gagnerait à être renforcée.**

De plus, le **prochain élargissement** va changer radicalement les paramètres du fonctionnement des instruments de coordination des politiques économiques. Compte-tenu du nombre de ses membres et de la diversité de leurs économies, **l'Union élargie devra affronter cette nouvelle donne avec des capacités renforcées**. Certaines adaptations relèvent d'un changement des pratiques et méthodes de travail, d'autres supposent une modification du traité.

Aux termes du traité, la coordination des politiques économiques fait partie des politiques communes. Comme pour d'autres politiques poursuivies en commun, il est essentiel de disposer, au centre du système, d'une instance chargée d'énoncer l'intérêt général, d'assurer la cohérence des dispositions adoptées par les Etats et qui dispose des moyens de faire prévaloir une vision globale et d'accroître la crédibilité et l'unité du système face aux menaces qui peuvent peser sur l'ensemble de la zone euro. Cette fonction revient naturellement à la Commission, dont **le rôle doit être renforcé**. Ainsi, **les instruments de coordination des politiques économiques**, en particulier les grandes orientations de politique économique et les avis sur les programmes de stabilité et de convergence, **devraient être élaborés à partir de propositions de la Commission**, au lieu de simples recommandations dont le Conseil peut s'écarter à la majorité qualifiée. Si les politiques économiques suivies par un Etat membre s'écartent des grandes orientations agréées ou menacent le bon fonctionnement de l'union économique et monétaire, le rôle de la Commission ne peut se limiter à adresser une recommandation au Conseil. Lorsque de telles situations se présentent, **la Commission doit pouvoir agir de manière efficace dans le cadre prévu par le traité** : par des avertissements, qu'elle adresserait directement à l'Etat membre concerné et par des propositions, dont le Conseil ne pourrait s'écarter qu'à l'unanimité.

Le **fonctionnement de l'eurogroupe doit également être adapté**. L'intérêt d'une telle instance, réservée aux seuls Etats membres de la zone euro, n'a pas besoin d'être souligné. Mais il serait utile qu'il existe aussi une instance formelle de décision de la zone euro, réservée aux Etats membres de l'euro, qui fonctionne en tant que Conseil "ecofin-eurozone". Cela permettrait aux institutions de jouer pleinement leur rôle, de l'examen des propositions à la prise de décision.

L'équilibre démocratique du système devrait être examiné. Il revient naturellement à chaque gouvernement d'établir les relations appropriées avec son **parlement national**. Au niveau européen, le Parlement n'a pour l'instant aucun rôle formel pour la coordination des politiques économiques. Le renforcement des instruments de coordination économique doit aller de pair avec une **meilleure implication du Parlement européen**, à définir en fonction des instruments considérés et en tenant compte du fait que la gestion de la politique économique ne relève pas du domaine législatif. Dans le même esprit, **la coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux doit être intensifiée**.

Enfin, la **représentation externe de la zone euro** doit être assurée de manière unitaire auprès des instances économiques et financières internationales. Pour que l'Union européenne aborde les discussions monétaires et financières internationales avec cohérence, pour qu'elle s'exprime de manière forte et surtout stable, la zone euro gagnerait à être représentée à terme par la Commission, en étroite concertation avec toutes les instances concernées.

En conséquence, la Commission propose :

- de poursuivre le développement des politiques communes ;
- de rénover les politiques communes, de décentraliser leur mise en œuvre et de généraliser la prise de décision à la majorité qualifiée ;
- de renforcer la coordination des politiques économiques et d'assurer l'unité de la représentation externe de la zone euro.

## **1.2. 1.2. L'Union doit développer son espace de liberté, de sécurité et de justice**

Depuis le traité d'Amsterdam, l'instauration d'un espace cohérent et équilibré de liberté, de sécurité et de justice fait partie des objectifs de l'Union et apparaît comme l'une des missions essentielles de l'Union européenne, dès à présent et dans la perspective de l'élargissement. Cet objectif, complémentaire d'un espace économique intégré et sans frontières, contribue à donner tout son sens à la notion de **citoyenneté européenne**. Cette notion, perçue aujourd'hui comme essentiellement politique, devra se concrétiser juridiquement en lui rattachant directement un *corpus* de droits et de devoirs bien identifiés et justiciables.

### *Les missions de l'Union européenne*

La liberté, la sécurité et la justice représentent pour la construction européenne des acquis essentiels et complémentaires.

La liberté est le principe unificateur, le socle du projet européen. Mais sans sécurité, sans système de droit et de justice reconnu par les citoyens, l'exercice des libertés et le respect des valeurs démocratiques ne seraient pas assurés. L'espace européen de liberté, de sécurité et de justice apporte donc **la garantie de faire vivre les principes de démocratie et le respect des droits de l'homme**. Essentielle pour la citoyenneté européenne, la reconnaissance commune de ces principes, désormais repris par la Charte des droits fondamentaux, constitue le socle de l'intégration pour tous ceux qui résident dans l'Union.

L'action collective répond ici à une **demande forte de l'opinion publique** et à un **besoin**

**clairement démontré**, dès lors que les activités criminelles s'étendent au-delà des frontières nationales et que le traitement de ces questions relève, à l'intérieur d'un espace de libre-circulation, de l'intérêt commun. L'abolition des frontières économiques et la libre-circulation vont de pair avec des droits et des garanties et ne sauraient s'accommoder du maintien de frontières policières ou judiciaires qui protègent les auteurs d'activités illicites.

La dimension externe de ces actions revêt une importance particulière, complémentaire des relations étroites et privilégiées que l'Union entend développer avec les pays voisins.

L'apport de l'Union peut être significatif dans quatre domaines :

- . L'action collective doit permettre la mise en place de **mesures communes de contrôle et de surveillance des frontières extérieures**, fondées sur des règles de gestion commune, des mécanismes de solidarité financière, des normes communes de contrôle et des dispositifs de coopération, d'échanges d'information, de formation et d'évaluation. La perspective à terme devrait être celle d'un corps commun européen responsable du contrôle des frontières externes qui, en étroite coopération avec les différents services nationaux, garantirait que la frontière extérieure commune fait partout l'objet de contrôles équivalents.
- . La mise en œuvre de véritables **politiques communes en matière d'immigration et d'asile** fait également partie des objectifs fondamentaux de l'Union. La gestion commune des flux migratoires apparaît clairement indispensable. L'enjeu est donc d'assurer une coordination efficace des politiques d'intégration et de maintenir le haut niveau de protection des réfugiés qui fait de l'Union européenne une référence pour le système international de protection des réfugiés. Une forme d'harmonisation des législations s'impose pour atteindre les objectifs communs, notamment lorsqu'il s'agit de définir le régime européen de l'asile et le statut commun à accorder aux immigrants à l'intérieur de l'espace européen.
- . Pour lutter contre le **crime organisé et le terrorisme**, une action efficace ne peut être menée qu'au niveau européen, notamment par le développement d'un cadre commun pour la coopération judiciaire et policière entre Etats en matière d'enquêtes et de poursuites.

Pour ces trois domaines – contrôle des frontières, asile et immigration, lutte contre le crime organisé et le terrorisme – il s'agit par conséquent de **faire émerger un ordre public européen qui rende plus efficaces les systèmes nationaux d'ordre public et respecte pleinement les valeurs fondamentales de l'Union**. C'est l'une des exigences que comporte aussi la notion de citoyenneté européenne.

- . L'action de l'Union apparaît également nécessaire pour construire un véritable espace judiciaire européen, fondé sur une **coopération judiciaire civile et pénale** qu'il faudrait à l'avenir soumettre à **un même cadre institutionnel et juridique**. On soulignera dans ce contexte la

nécessité de compléter les dispositions actuelles du traité relatives à la **protection des intérêts financiers de la Communauté** par une base juridique instituant un procureur européen et permettant l'adoption de règles relatives aux poursuites judiciaires pénales des fraudes transnationales.

*Les instruments d'une action collective plus efficace et mieux coordonnée*

Là où les Etats membres ne peuvent plus remplir leurs responsabilités de manière isolée, l'action collective doit prendre le relais. Pour que celle-ci soit crédible, **les instruments dont dispose l'Union et les mécanismes actuels de prise de décision doivent être améliorés**, prolongeant l'évolution prévue par le traité d'Amsterdam dans le sens d'une communautarisation progressive. Pour atteindre les objectifs communs, il faudra **s'appuyer à la fois sur les actions des Etats membres et sur celles de l'Union européenne**, car chaque niveau doit assumer sa part de responsabilités. Différents instruments devront être mobilisés : harmonisation et rapprochement des législations, reconnaissance mutuelle, coordination des politiques nationales, mécanismes d'échanges d'informations ou organes de coopération, soutien financier, notamment pour des actions de formation ou d'échanges et pour le développement de projets pilotes.

Lorsqu'il s'agit de l'adoption de **normes législatives**, la **méthode communautaire** doit être pleinement appliquée, avec **unicité du droit d'initiative**, procédure de **co-décision**, **majorité qualifiée** et **contrôle de la Cour de justice**. L'expérience montre en effet que la dispersion des initiatives et l'unanimité nuisent à la cohérence, à l'efficacité et à la qualité de la décision.

Mais **il ne sera pas toujours nécessaire de légiférer**. La concertation non contraignante que permet la *méthode ouverte de coordination* peut avoir une utilité.

La confiance que chaque système national peut avoir à l'égard des organes juridictionnels d'un autre Etat membre est une condition indispensable à l'instauration d'un espace judiciaire sans frontières. Sans exclure l'harmonisation qui peut être nécessaire pour d'évidentes raisons d'efficacité, la *reconnaissance mutuelle* devrait cependant prévaloir en matière de coopération judiciaire civile et pénale.

L'intensité souhaitable pour l'**harmonisation du droit civil** est liée à la dimension transfrontalière de certaines opérations et à la nécessité d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur.

L'**harmonisation du droit pénal substantiel** devra en revanche être **réservée à certaines infractions particulièrement graves** ou à caractère transnational. Elle devra s'accompagner d'une définition commune des garanties procédurales, notamment les éléments essentiels d'un procès équitable.

En matière de **coopération policière**, la coopération administrative entre autorités policières des

Etats membres permet d'atteindre la plupart des objectifs recherchés. L'action potentielle de l'Union devra rester limitée, au niveau du traité, à la définition des conditions de mise en place de mécanismes permettant aux autorités nationales d'échanger des informations et de coopérer efficacement. EUROPOL doit devenir aussi opérationnel qu'EUROJUST, pour garantir la conduite efficace et coordonnée des enquêtes policières et judiciaires à l'échelle européenne. La question du contrôle démocratique et judiciaire d'EUROPOL devra aussi être abordée.

En conclusion, à partir de l'énumération complexe d'actions et de procédures actuellement prévues, **le traité devra définir et expliciter les objectifs prioritaires de l'Union ; il devra identifier ceux pour lesquels la reconnaissance mutuelle peut s'appliquer, ceux pour lesquels une forme d'harmonisation des législations nationales est nécessaire, et définir les procédures à appliquer pour garantir l'efficacité et la rapidité du processus de décision.** Cette approche permettra *a contrario* de poser les limites de l'action normative de l'Union.

En conséquence, la Commission propose :

- de concrétiser le contenu juridique de la citoyenneté européenne ;
- d'intensifier l'action collective notamment dans les domaines suivants :  
contrôle et surveillance des frontières extérieures ; définition des conditions générales du droit d'asile et du statut des immigrants ; lutte contre le crime organisé et le terrorisme en assurant une coordination efficace entre les activités d'EUROJUST et d'EUROPOL ; coopération judiciaire civile et pénale lorsque des activités transfrontalières le justifient ;
- de compléter les dispositions du traité relatives à la protection des intérêts financiers de la Communauté en créant une fonction de procureur européen indépendant ;
- de mieux définir dans le traité les objectifs prioritaires de l'Union, avec le souci de développer la notion de citoyenneté européenne et d'assurer le respect des droits et libertés fondamentales reconnus par la *Charte des droits fondamentaux de l'Union* ;
- d'identifier les instruments à mobiliser pour la mise en œuvre de ces objectifs communs, en précisant le degré nécessaire d'harmonisation des législations, et de définir des procédures de décision efficaces et rapides.

### **1.3. 1.3. L'Union doit exercer les responsabilités d'une puissance mondiale**

L'Union européenne a créé un marché de plus en plus intégré qui lui donne une véritable puissance

économique. Avec l'union économique et monétaire et la monnaie unique européenne, l'Union a acquis une réelle capacité d'influer sur les relations monétaires et financières internationales. La puissance de l'Europe n'est pas contestable. Reste à savoir comment lui donner une direction et, à partir de ce potentiel, comment construire une force. Cela ne se fera pas sans une volonté politique affirmée, ni sans une réflexion ouverte sur les structures, les instruments et les procédures de décision.

### *Les missions de l'Union européenne*

Fondée sur la réconciliation historique des nations et des peuples européens, la construction européenne a consolidé **la paix et la stabilité** à l'ouest de l'Europe. Dès à présent, elle exporte cette stabilité. L'élargissement constitue certainement l'action politique la plus tangible que l'Union accomplira au cours des prochaines années, la plus décisive pour la sécurité du continent. Le voisinage immédiat de l'Union, au sud et à l'est, constitue de fait l'espace privilégié d'une politique extérieure commune, au-delà de ce que représentent de longue date pour l'Union la relation transatlantique et le partenariat avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

Pour s'affirmer davantage, la politique étrangère de l'Union doit disposer d'une **capacité de décision en matière de sécurité et de défense**, à un moment où, après la guerre froide, la projection de forces sur des théâtres extérieurs, au service de la paix, devient aussi importante que la notion de défense commune elle-même. Cette évolution n'affecte naturellement pas la position spécifique de certains Etats membres à l'égard des actions qui auraient des implications en matière de défense. L'Union européenne a un rôle particulier à jouer à l'égard de la **mondialisation**. Alors que de nombreux opérateurs européens tirent parti des avantages de la mondialisation, des inquiétudes apparaissent face à ce qui est perçu comme un phénomène mal contrôlé, où les choix de certains pays ou de certaines entités économiques ont des effets sur lesquels personne ne semble avoir de prise. Cette perception n'est pas sans conséquence sur le fonctionnement des démocraties et la légitimité des autorités publiques. Pour les citoyens, l'enjeu est de préserver ou de reconstituer leur influence et leur pouvoir de contrôle démocratique. Il est aussi, bien souvent, de définir des règles qui préservent ce que le marché mondialisé ne règle pas de manière optimale – les objectifs sociaux, l'environnement, la diversité des cultures et des modes de vie.

Après l'élargissement, l'Union sera la première économie du monde. Sa capacité de peser sur la gouvernance économique globale en sera renforcée, ce qui lui impose de tenir compte, plus encore qu'aujourd'hui, des intérêts du reste du monde dans ses choix de politique économique.

L'Union sera en mesure d'agir de manière plus résolue et plus efficace en faveur du développement durable et de parer certains risques nouveaux, liés le plus souvent aux graves déséquilibres

économiques et sociaux qui persistent ou s'aggravent dans le monde : déficits commerciaux structurels et endettements excessifs de grands pays industrialisés et des pays en développement, instabilité financière, désordres civils et conflits régionaux qui provoquent des flux de réfugiés et ne sont pas sans conséquence sur le développement du terrorisme, des trafics criminels et de l'immigration clandestine, destruction de l'environnement global et local. L'Union doit agir sur les causes lointaines et proches de ces nouvelles menaces qui pèsent sur sa sécurité et sa prospérité. L'Union doit ainsi défendre une stratégie de développement durable, fondée sur une organisation multilatérale et multipolaire de l'économie mondiale par opposition à toute approche hégémonique ou unilatérale.

A bien des égards, **c'est par l'Union européenne**, par la concertation et l'union des volontés politiques **que les Européens pourront défendre leur modèle de société et exercer mieux et plus complètement leurs droits démocratiques**. C'est l'Europe, acteur international de premier plan, qui peut contribuer mieux que d'autres à la gouvernance et à la stabilisation du système international.

Il faut trouver, pour la politique étrangère, l'efficacité acquise pour la conduite de la politique commerciale commune. Des progrès très substantiels ont été accomplis depuis quelques années, autour de l'action parfois décisive du Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune. Il en est ainsi de l'action collective dans les Balkans et du développement de la politique européenne de sécurité et de défense. Mais un important potentiel demeure inexploité, qui permettrait à l'Union de s'affirmer au plan international. A partir d'orientations de politique étrangère plus affirmées, la politique extérieure doit devenir plus cohérente, par la mobilisation de l'ensemble des instruments à la disposition de l'Union et des Etats membres.

#### *Vers une politique étrangère plus efficace, vers une politique extérieure plus cohérente*

La politique extérieure de l'Union ne se divise pas aisément. Elle va au-delà des aspects diplomatiques et militaires traditionnels pour s'étendre à des domaines comme les questions de justice et de police, l'environnement, le commerce et les affaires douanières, le développement et la représentation extérieure de la zone euro. L'objectif doit être d'intégrer ces différents domaines et d'assurer une synthèse efficace de tous les moyens disponibles. Il ne peut donc s'agir ni de 'communautariser' la politique étrangère, en appliquant les procédures communautaires classiques, ce qui ne serait pas compatible avec l'émergence d'une dimension militaire européenne ; ni de rendre la politique extérieure plus 'intergouvernementale', en étendant les pouvoirs des Etats membres ou au Haut représentant au détriment de la Commission.

En effet, une communautarisation intégrale ne permettrait pas aujourd'hui d'appréhender toute la



dimension politique de l'action extérieure, qui ne se réduit pas à un ensemble de compétences, d'instruments et de domaine d'action, et elle ne saurait pas non plus couvrir tout le domaine militaire.

A l'inverse, maintenir ou accentuer l'équilibre actuel serait pérenniser la dispersion des centres d'impulsion, de décision et d'action.

Or, il est essentiel de répondre de manière réaliste à une double exigence de cohérence et d'efficacité :

- cohérence : en disposant d'un centre de gravité qui maîtrise l'initiative politique et identifie et exprime l'intérêt commun ;
- efficacité : en adaptant les procédures à la nature même de la politique étrangère, et en particulier à la spécificité de l'instrument militaire.

. unicité de l'initiative et cohérence de l'action

L'une des caractéristiques de la méthode communautaire tient à la capacité exclusive d'initiative législative conférée à la Commission européenne. Cette manière de faire assure que les propositions, présentées en toute indépendance par la Commission au Parlement européen et au Conseil, représentent l'intérêt général européen et non des intérêts nationaux ou partisans.

En matière de politique étrangère, l'**unicité de l'initiative** et la cohérence de l'action sont tout aussi importantes. Deux centres de gravité coexistent aujourd'hui. L'un, d'inspiration et de logique intergouvernementale, organise autour du Haut représentant une première expression de la volonté commune des Etats membres, qui a permis de développer une culture commune et d'encourager la confiance réciproque. L'autre, fondé sur la méthode communautaire, possède les caractéristiques nécessaires pour définir dans la durée l'intérêt général de l'Union, du stade de l'analyse et de l'initiative à la mobilisation des ressources et instruments communs.

Cette division, source d'inefficacité, doit à terme être dépassée pour qu'un centre de gravité unique puisse assurer de manière structurelle et sur la durée la prise en compte de l'intérêt général. Il faut qu'une instance impartiale, permanente et disposant d'une expertise technique évalue les enjeux, examine l'adéquation entre les objectifs et les moyens disponibles et présente des propositions d'action. Tous les Etats membres et la Commission européenne détiennent aujourd'hui le pouvoir de proposition – avec la confusion qui s'ensuit et les risques que les intérêts communs ne soient pas pleinement pris en compte au stade de la conception des initiatives.

Il conviendrait par conséquent que le centre de gravité de l'initiative politique et de la mise en cohérence des différentes actions se situe à l'intérieur de la Commission.

. représentation et moyens d'action

Assurer l'unicité de l'initiative et la cohérence sans méconnaître les spécificités de la politique

étrangère et de sécurité commune suppose d'ouvrir une voie intermédiaire entre le *statu quo* et la communautarisation. Cette synthèse repose sur deux éléments.

En premier lieu, la capacité d'initiative politique doit être mise en cohérence avec celle dont dispose la Commission européenne pour concevoir et mobiliser les instruments de l'action extérieure. Il n'est pas concevable, pour la crédibilité et la cohérence de la politique extérieure, que le Haut représentant présente des propositions sans énoncer les moyens par lesquelles elles seront mises en œuvre. Il n'est pas davantage concevable qu'une instance extérieure à la Commission dispose à son gré des moyens et des instruments dont la Commission assure la gestion et dont elle est responsable du point de vue politique et budgétaire.

Mais, pour être efficace et opérationnelle, cette synthèse suppose en second lieu la **fusion par étapes des fonctions de Haut représentant et de Commissaire aux relations extérieures**.

Membre de la Commission, le Haut représentant disposerait d'une double légitimité, issue de l'accord des Etats et de l'investiture du collège par le Parlement européen. Responsable de la négociation d'accords avec les pays tiers, capable de mobiliser divers instruments, de proposer les orientations de l'aide extérieure, de concevoir des sanctions commerciales ou financières, il serait en mesure, pour la conception et la mise en œuvre des initiatives politiques de l'Union, de contribuer à une meilleure cohérence politique avec d'autres politiques communes à forte dimension externe.

Le Haut représentant/Commissaire aux relations extérieures devrait également se voir reconnaître un **rôle directeur dans la gestion des crises au jour le jour**. De ce point de vue, il faut admettre le caractère encore insatisfaisant de la formule du traité de Nice selon laquelle il revient au comité politique et de sécurité, qui comptera bientôt une trentaine de membres, d'assurer sous la responsabilité du Conseil le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise.

**Les conditions de cette fusion devront être précisées :**

- statut particulier : le Haut représentant/Commissaire aux relations extérieures devra être choisi d'un commun accord par le Président désigné de la Commission et par le Conseil au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement, spécifiquement pour exercer cette fonction sous l'autorité du Président de la Commission ;
- aménagement des procédures : la fusion des fonctions de Haut représentant et de Commissaire aux relations extérieures n'implique pas que tous les aspects de la politique extérieure, de sécurité et de défense soient traités par des procédures identiques. En matière de sécurité, il faudra distinguer la fonction stratégique ou diplomatique, la fonction économique, autour notamment de la politique d'armement et la fonction strictement militaire de préparation et de conduite des opérations ;
- aménagement des modes de décision de la Commission : des procédures internes différentes devront être mises en place selon qu'il s'agit d'initiatives de politique étrangère, d'initiatives dans d'autres domaines, par exemple en matière d'aide extérieure

et de politique commerciale, ou encore d'initiatives en matière de sécurité et de défense, qui appellent un mode de travail particulier, confidentiel et rapide ;

- calendrier de mise en œuvre : ces adaptations devront suivre un calendrier par étapes, comme pour l'union économique et monétaire.

La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union doit disposer de **moyens suffisants à l'intérieur du budget communautaire**, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. De plus, tous les **moyens nécessaires à sa mise en œuvre doivent pouvoir être mobilisés rapidement**, beaucoup plus qu'aujourd'hui, ce qui suppose qu'un dialogue particulier soit établi avec l'autorité budgétaire et que les dispositions nécessaires soient prises pour adapter les règles communautaires à la spécificité de ce secteur. Le Haut représentant/Commissaire aux relations extérieures devra pouvoir s'appuyer sur un **réseau de délégations extérieures** renforcé.

La **représentation unique des intérêts collectifs** doit s'imposer. La multiplicité des voix qui se font entendre lors de crises internationales affaiblit la crédibilité de l'Union. Le Haut représentant/Commissaire aux relations extérieures, doit exercer le contrôle de cette fonction de porte-parole, ce qui n'interdit pas qu'il demande à tel ou tel Etat membre de défendre les positions collectives ou d'assumer un rôle de médiateur si des raisons objectives le justifient.

#### procédures de décision

Puisque la fusion des fonctions doit tenir compte à la fois de l'impératif de cohérence et de certaines caractéristiques de la politique étrangère, liée en particulier à la dimension militaire, les procédures de décision et de mise en œuvre devront être adaptées selon le degré d'intégration souhaitable et avec le souci de permettre au Conseil européen de disposer d'un interlocuteur unique pour la mise en œuvre cohérente et rapide de ses orientations.

Pour qu'une initiative politique du Haut représentant/Commissaire aux relations extérieures soit validée comme initiative de l'Union, l'adhésion d'un certain nombre d'Etats sera nécessaire. Il faudra en effet tenir compte du fait que, dans ce domaine particulier, la géographie, l'histoire et les capacités d'intervention militaires placent les différents Etats membres dans une position parfois singulière à l'égard des pays tiers et des conflits qui surgissent aux frontières de l'Europe. Il reviendra donc au Haut représentant/Commissaire aux relations extérieures, au stade de la conception de l'initiative politique, de tenir très précisément compte de ces particularismes et de ces différences objectives entre les Etats membres.

**Si cette dimension est correctement prise en compte lors de la conception des initiatives**, au moment où se définit l'intérêt général de l'Union, **la décision à la majorité qualifiée réunirait alors les conditions d'efficacité et de légitimité requises**. L'**unanimité doit en effet être proscrite**, sans préjudice des procédures qui pourraient s'appliquer en matière de sécurité et de défense. Les méthodes qui fonctionnent tant bien que mal aujourd'hui ne survivront pas au

doublément du nombre des Etats.

Car, en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense, l'intérêt commun doit être défini de manière dynamique. Non pas en s'alignant sur les réticences de quelques-uns, mais en recherchant la crédibilité et l'efficacité d'une politique qui entend défendre, à l'extérieur des frontières de l'Union, certaines valeurs essentielles pour nos démocraties. Pour l'Union élargie, l'unanimité en matière de politique étrangère n'est pas davantage pertinente qu'elle ne l'est en matière commerciale.

En aménageant de la sorte le pouvoir d'initiative en matière de politique étrangère et de sécurité commune, la représentation et les moyens d'action et les procédures de décision, la Convention tiendrait compte de l'expérience acquise depuis les traités de Maastricht et Amsterdam et de l'importance de renforcer le triangle institutionnel. Les changements proposés permettent d'assurer la cohérence du système, avec l'intégration du Haut représentant à l'intérieur de la Commission ; de maintenir, autour de l'action du Conseil, un élément fort de consensus et de légitimité ; de renforcer, autour du Parlement, la transparence et le contrôle démocratique. Une autre approche, alors que l'Union va doubler le nombre de ses membres, affaiblirait l'action collective et ferait courir à l'Union le risque d'une fragmentation de son organisation constitutionnelle.

#### *Préparer le futur*

Après des années de coopération politique déclaratoire, le passage aux méthodes actuelles de la politique étrangère et de sécurité commune a été difficile. Plus communautaires mais encore bien éloignées de l'efficacité requise, **les habitudes de travail ne se modifieront que si les structures, les instruments et les procédures de décision évoluent de manière cohérente.**

Sans attendre la révision du traité, la Commission considère indispensable d'améliorer les méthodes de travail :

- coopération plus étroite entre le Haut représentant et la Commission par la mise en place de certains services communs ;
- développement du rôle politique des délégations extérieures ;
- coordination plus étroite entre le Haut représentant et la Commission sur l'utilisation des moyens budgétaires pour l'action extérieure de l'Union ;
- participation conjointe à certains travaux de la Commission et du Conseil ;
- participation coordonnée aux débats du Parlement européen ;
- présentation d'initiatives et de documents conjoints.

En conséquence, la Commission propose selon des modalités et un calendrier à définir :

- d'attribuer au Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune une capacité de mise en cohérence globale de l'initiative politique et un rôle directeur dans la gestion des crises ;
- de fusionner les fonctions de Haut représentant et de Commissaire aux relations extérieures et de définir les conditions d'intégration du Haut représentant à la Commission ;
- de donner à la politique étrangère les moyens nécessaires : budget, procédures adaptées, réseau de délégations extérieures ;
- de proscrire le recours à l'unanimité et de rendre possible des décisions majoritaires, sans préjudice des dispositions particulières qui s'appliqueraient en matière de sécurité et de défense ;
- d'assurer d'abord la cohérence, puis l'unicité de la représentation des intérêts collectifs, par le Haut représentant/Commissaire aux relations extérieures.

\*       \*

\*

## 2. 2. UN TRAITE CONSTITUTIONNEL

Pour approfondir le projet européen, les traités actuels proposent un dispositif institutionnel, des instruments et des modes de décision parfois insuffisants et inadaptés à la perspective d'une Union de près de trente Etats membres. La Convention doit aider à construire une Union plus démocratique et plus efficace.

**Il faudra repenser l'architecture institutionnelle et clarifier la manière dont l'Union européenne exerce ses compétences.**

### 2.1. 2.1. Etablir un traité constitutionnel

Aujourd'hui, l'Union européenne est fondée sur quatre traités de base et conduit ses politiques par des procédures différentes selon les domaines d'activité. Elle ne dispose pas d'une personnalité juridique unique. Certains Etats membres restent en situation dérogatoire et ne participent pas à toutes les politiques communes.

Cette situation est le produit de cinquante années de construction européenne. Aujourd'hui source de confusion et d'incohérence, elle ne permet plus à l'Union d'agir avec l'efficacité requise. A la veille d'un élargissement d'une ampleur sans précédent, il est impératif d'apporter des éléments de rationalisation à l'ensemble de ce processus.

#### *Fusionner les traités*

Pour simplifier et rationaliser l'architecture institutionnelle, il sera nécessaire de **fusionner le traité sur l'Union européenne avec les traités communautaires** et d'abandonner la distinction, importante en droit mais politiquement largement dépassée, entre le domaine communautaire et les dispositions des traités relatives à la politique étrangère et de sécurité commune (deuxième pilier) et relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale (troisième pilier). L'Union européenne doit disposer d'une **personnalité juridique unique**.

Cela ne veut pas dire que les procédures communautaires s'appliqueraient nécessairement de manière identique aux domaines qui relèvent actuellement des deuxième et troisième piliers. A l'intérieur d'un dispositif institutionnel unique, il conviendra de définir le rôle des institutions et les procédures de décision applicables en fonction de la nature de l'action envisagée.

#### *Réexaminer la pertinence des statuts dérogatoires*

Les exceptions accordées à certains Etats membres par des protocoles spécifiques résultent de choix nationaux et restent largement compatibles avec le cadre juridique actuel de l'Union, celui de traités

conclus entre Etats membres souverains. Si la Convention devait se prononcer en faveur d'un traité constitutionnel, susceptible de conduire à terme à l'approbation d'une véritable constitution par l'ensemble des citoyens européens, la plupart de ces dérogations seraient difficilement recevables. Elles introduisent en effet une rupture d'égalité entre citoyens européens. La capacité des institutions à concevoir, décider et exécuter certaines politiques pourrait rapidement être mise en cause – sauf à adapter la composition des institutions en fonction des sujets traités, ce qui se comprend pour le Conseil, mais pose d'évidentes difficultés pour la Commission et le Parlement européen.

**Gérer la diversité des volontés et des capacités sans affaiblir les institutions sera de ce point de vue l'un des défis majeurs de l'Union élargie.** Les dispositions des traités relatives à la coopération renforcée offrent des réponses largement théoriques, valables sans doute pour des actions ponctuelles et non liées aux grandes options politiques de l'Union qui pourraient justifier une adaptation du cadre institutionnel commun. Mais elles sont inadaptées pour appréhender une différenciation croissante entre les Etats membres.

En termes opérationnels, **certaines dérogations sont sources de réelle complexité pour l'action menée par la majorité des Etats membres**, compte-tenu de l'interdépendance effective entre les Etats de l'Union. Il en est ainsi par exemple des exceptions qui affectent les politiques liées à la libre-circulation des personnes et qui rendent la coopération avec certains Etats tiers plus facile qu'avec certains Etats membres.

Ces considérations plaident fortement pour un **réexamen critique de ces dérogations. La Convention devrait confirmer que l'Europe à la carte n'est pas l'option retenue pour le développement futur de l'Union.** Au moment où s'élabore un traité constitutionnel, une réflexion politique doit être conduite sur ce que signifie l'appartenance à l'Union européenne par rapport à d'autres formules, par exemple celles développées dans le cadre de l'Espace Economique Européen.

### *Simplifier les traités*

Une fois précisées les options politiques fondamentales qui seront suivies sur ces deux points – unicité du dispositif institutionnel, réexamen de certaines dérogations – il sera possible d'engager un réel travail de simplification des traités, à la hauteur de ce qu'attendent les citoyens et de préparer un texte de référence qui intègre la Charte des droits fondamentaux.

Les traités comprennent en effet des centaines de dispositions, d'importance et de portée fort différentes. Au vu des résultats d'une étude effectuée à sa demande par l'Institut universitaire européen de Florence et sans se prononcer sur le détail des propositions présentées, la Commission

avait proposé en 2000<sup>1</sup> de procéder à une réorganisation des traités en deux parties. Une hiérarchie des différentes dispositions des traités permettrait en effet de distinguer les dispositions fondamentales (droits fondamentaux, organisation des pouvoirs, principes des politiques communes) et les dispositions d'application, susceptibles d'être modifiées par des procédures moins contraignantes que les traités actuels.

L'Union européenne disposera ainsi d'**un texte de nature constitutionnelle** – un texte qui coexiste avec les constitutions nationales, qui clarifie l'organisation originale des pouvoirs publics européens et dont les citoyens européens pourront comprendre qu'il a pour l'Union la même valeur qu'une constitution pour un Etat membre.

**C'est dans ce contexte qu'il faudra poser la question de la ratification** de ce futur instrument juridique et **des conséquences d'un éventuel défaut de ratification** par un ou plusieurs membres de l'Union.

En conséquence, la Commission propose :

- de fusionner l'Union européenne et les Communautés et de conférer à l'Union européenne une personnalité juridique ;
- de définir le rôle des institutions et les procédures de décision applicables en fonction de la nature de l'action envisagée ;
- de procéder à un réexamen critique des dérogations accordées à certains Etats membres ;
- d'engager sur ces bases un travail approfondi de simplification des traités ;
- d'élaborer un traité constitutionnel fondé sur la Charte des droits fondamentaux, qui reprendrait les dispositions essentielles des traités ; et de prévoir pour les autres dispositions des procédures de révision distinctes ;
- d'examiner les modalités d'adoption et les conditions d'entrée en vigueur de ce traité constitutionnel.

## **2.2. 2.2. Clarifier la manière dont l'Union exerce et met en œuvre ses compétences**

Les règles européennes, souvent accusées d'un excès de détail, paraissent dans certains cas ignorer les pratiques nationales et la manière spécifique dont chaque Etat conduit certaines politiques. Elles heurtent alors les traditions, les identités – c'est-à-dire la manière dont les peuples, au fil des siècles, ont construit leur nation. Par ailleurs, elles ne tiennent pas compte, par nature, de la répartition des

<sup>1</sup> *Un traité fondamental pour l'Union européenne*, communication de la Commission du 12 juillet 2000 (COM (2000) 434)



compétences que certains Etats membres ont instaurée entre le niveau national et les régions, tout particulièrement les régions qui exercent des pouvoirs législatifs.

La question des compétences souligne certaines lacunes du fonctionnement de l'Union :

- déficit de clarté, lié à la complexité des procédures et au nombre des instruments ;
- déficit de responsabilité : lorsque le processus de décision devient obscur à force de complexité, lorsque ceux que les citoyens peuvent sanctionner ne sont pas toujours ceux qui décident ou assument difficilement leur part de responsabilité face à leurs électeurs, la démocratie n'y trouve pas son compte ;
- déficit de proximité, lié au fait que le principe de subsidiarité n'est pas toujours respecté ;
- déficit d'efficacité : lenteur des décisions, décalage entre l'action européenne et les attentes importantes des citoyens.

Clarté, responsabilité, proximité, efficacité : les objectifs ne sont pas contestés, mais la manière de les atteindre mérite examen.

#### *Réaffirmer les fondements du système actuel*

Les principes de l'action collective restent plus que jamais pertinents. L'Union n'exerce de compétences que parce que les traités, ratifiés par chaque Etat membre conformément à ses procédures nationales, lui ont attribué des missions et des moyens pour agir. Toute compétence qui n'a pas été attribuée à l'Union reste ainsi du ressort des Etats membres. Lorsqu'elle ne dispose pas d'une compétence exclusive, l'Union doit respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité, c'est-à-dire agir à bon escient et dans la stricte mesure nécessaire pour atteindre les objectifs qu'elle se fixe.

**Il serait utile que le futur traité fondamental de l'Union européenne énonce clairement les principes qui encadrent l'action de l'Union :**

- l'Union ne peut agir que pour autant qu'une compétence lui ait été conférée (principe d'attribution des compétences) ;
- l'Union ne peut agir que dans le plein respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité tels que définis par les traités ;
- le droit de l'Union prévaut sur le droit national.

#### *Classifier les compétences ?*

Puisque l'Union européenne n'est pas un Etat, mais réunit des Etats et des peuples par une forme d'intégration politique *sui generis*, presque toutes les politiques comportent à la fois une dimension européenne et une dimension nationale. L'analyse des traités montre en effet que très peu de

domaines relèvent d'une compétence européenne exclusive. Pour la plupart des politiques, on estime généralement que les compétences attribuées à l'Union sont partagées ou complémentaires. Un examen de chacun des domaines, au regard des dispositions du traité et de la législation adoptée depuis les débuts de la construction européenne pourrait peut-être permettre d'établir une **liste des compétences aujourd'hui exercées par l'Union**. Mais codifier dans le traité un tel catalogue aurait l'inconvénient d'**encadrer de manière rigide et artificielle les capacités d'action de l'Union**, ce qui serait particulièrement inopportun dans un contexte mondial en évolution rapide. Cette approche n'apporterait surtout qu'une **clarification limitée** quant à la répartition concrète des compétences partagées ou complémentaires :

- il est impossible d'attribuer les domaines d'action à un niveau de décision unique, qu'il soit national ou européen. Ainsi, la politique des transports, la politique de l'asile et de l'immigration ou la politique sociale sont à la fois européennes et nationales : tout dépend des mesures considérées. Le niveau européen ne peut légiférer en matière d'action culturelle, mais la politique de la concurrence peut avoir un impact sur les décisions prises au niveau national : tout dépend des mesures considérées ;
- si l'on se situe au niveau des mesures, il est impossible d'établir des principes autres que très généraux (intérêt d'agir en commun) pour décider si une action particulière relève du niveau national ou du niveau européen.

Pour bon nombre de cas, **la clarification attendue ne viendra donc pas d'une classification des compétences**.

#### *Rationaliser les modalités d'action*

Pour donner aux concepts de subsidiarité et de proportionnalité un point d'appui opérationnel, il conviendrait de **préciser dans le traité comment l'Union européenne agit, avec quelle intensité pour obtenir quel résultat**.

Certaines dispositions du traité s'imposent directement aux Etats membres, d'autres demandent une intervention législative ou l'adoption de mesures d'exécution. Parfois, l'effet recherché requiert du niveau européen une intensité d'action élevée, qui laisse peu de place à l'initiative nationale. C'est le cas des législations ou des décisions qui doivent s'appliquer de manière uniforme dans tous les Etats membres. Dans d'autres cas, l'intensité de l'action européenne laisse un champ d'action très important aux autorités nationales, par exemple lorsque le traité prévoit une coordination non contraignante des politiques nationales. Au cours des dernières années, des formes de concertation nouvelles sont également apparues, avec la *méthode ouverte de coordination* par laquelle des orientations communes peuvent être données à certaines actions parfois exclues du champ de compétences législatives de l'Union.

Règlements d'application uniforme, harmonisation complète ou minimale, reconnaissance mutuelle,

coordination plus ou moins contraignante... **une rationalisation du recours à ces différentes modalités d'action s'impose**. Il faut noter ainsi que certaines dispositions du traité excluent toute forme d'harmonisation, par exemple pour la santé, la culture ou l'éducation, alors que l'action collective a produit dans ces domaines des résultats importants, comme par exemple le programme *Erasmus*. Sans doute est-il possible de prolonger cette approche et, à partir d'une liste des modalités d'action établie par le traité, de **préciser pour certains domaines le degré d'intensité souhaitable de l'action européenne afin de préserver l'exercice des compétences nationales**.

#### *Maintenir une marge de flexibilité*

Par son article 308, le traité instituant la Communauté européenne permet au Conseil, à l'unanimité et après consultation du Parlement européen, de prendre les dispositions nécessaires pour réaliser un objectif commun. Cet article fait parfois l'objet de critiques.

On observera à ce propos que **l'article 308 ne permet pas de créer de nouvelles compétences**.

Faut-il élargir les possibilités de recours à l'article 308, soit pour élargir, soit pour réduire le champ des compétences exercées par l'Union ? Probablement pas, car **la voie normale et démocratique pour adapter les compétences de l'Union reste la modification du traité**.

Faut-il alors rendre plus contraignant le recours à l'article 308 ? Les débats de la Convention montrent que **beaucoup reconnaissent l'intérêt de conserver au système une certaine flexibilité**. Pour mieux encadrer l'usage de cette disposition, qui devra d'ailleurs rester très limité, il serait donc préférable de commencer par **réexaminer les objectifs communs**, tels qu'ils figurent notamment à l'article 3 du traité instituant la Communauté européenne, et, si nécessaire, d'explicitier les pouvoirs d'action nécessaire pour les atteindre.

#### *Simplifier l'adoption et la mise en œuvre des décisions de l'Union*

La Commission a souvent dit son souci de développer le rôle législatif et budgétaire du Parlement européen. De fait, la **co-décision doit devenir la règle générale pour édicter les lois européennes** – des lois dont il conviendra d'ailleurs, dans le futur traité constitutionnel, de clarifier la portée, pour que le législateur européen s'attache à définir des normes générales sans codifier en détail les modalités de leur mise en œuvre.

Les prérogatives du législateur national seront mieux respectées si les **lois européennes se concentrent sur les objectifs généraux** et lui laissent un choix aussi large que possible quant aux moyens de les mettre en œuvre. La voie législative peut aussi être combinée avec d'autres approches non contraignantes, comme des recommandations, des lignes directrices ou même l'autorégulation à l'intérieur d'un cadre convenu en commun.

Pour la bonne mise en oeuvre des politiques communes, l'**opportunité de maintenir certaines législations pourrait être réexaminée**, en vue de leur abrogation éventuelle s'il apparaîtrait que les actions peuvent être mieux conduites par les Etats membres.

Ces orientations ne sont pas nouvelles. Elles trouvent parfois une limite dans le degré de confiance que s'accordent entre eux les Etats membres pour respecter certaines normes particulièrement importantes pour la libre-circulation des produits, par exemple en matière de santé ou de sécurité. Quoi qu'il en soit, les institutions européennes réfléchissent depuis longtemps aux techniques et habitudes de travail qui permettent de **mieux légiférer** – c'est-à-dire aussi de respecter le principe de subsidiarité et de proportionnalité et de laisser un espace aux parlements nationaux. Ces efforts devront prendre appui, au niveau du traité, sur une **distinction entre la loi et ce qui relève de normes d'exécution**.

Aux termes du traité (article 202), le Conseil, sauf cas particulier, confère à la Commission les compétences d'exécution des règles qu'il établit. Le *livre blanc sur la gouvernance* avance quelques orientations pour **restaurer à l'intérieur du système institutionnel une véritable fonction d'exécution des politiques et de la législation** qui tienne compte de l'expertise requise, notamment celle des administrations nationales qui mettent en œuvre les politiques de l'Union.

Distinguer dans le futur traité constitutionnel ce qui relève de la loi ou des règles d'application ; appliquer la procédure de co-décision à l'adoption de tous les textes de nature législative et s'attacher à mieux légiférer ; confier l'adoption des mesures d'exécution à la Commission dans les conditions et limites définies par la législation ; établir un mécanisme juridique simple par lequel le Parlement européen et le Conseil, en tant que pouvoir législatif, peuvent assurer le suivi et le contrôle de l'action de la Commission au regard des principes et orientations politiques adoptées dans la législation : ces orientations doivent être poursuivies activement, afin que le système devienne plus lisible et plus transparent.

En conséquence, la Commission propose :

- d'inscrire dans le futur traité constitutionnel les principes fondamentaux qui encadrent l'action de l'Union ;
- de rationaliser le recours aux différents instruments d'action de l'Union, de l'harmonisation à la coordination, en fonction du degré d'intensité souhaité ;
- de distinguer ce qui relève de la loi ou des règles d'application et d'appliquer la procédure de co-décision à l'adoption de tous les textes de nature législative ;
- de confier l'adoption des mesures d'exécution à la Commission, dans les conditions prévues par la législation et sous le contrôle du législateur.

### 2.3. 2.3. Faire respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité

#### *au niveau national*

L'application des règles européennes donne parfois lieu à des **réglementations nationales excessives**, sources d'incompréhension et de rejet de la part des administrés.

Il est de nombreux exemples de ces dérives, en matière de politique régionale ou d'application des règles du marché intérieur. Ces pratiques peuvent nuire à l'efficacité pratique de la norme européenne. Bien qu'elles soient difficiles à repérer de manière systématique, **une réflexion devrait être menée sur les moyens de les combattre**, afin que l'on cesse d'imputer à l'Europe des excès dont elle n'est pas responsable.

#### *au niveau européen*

Lorsqu'une action pourrait être mieux conduite au niveau national ou excède ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs communs, elle doit être abandonnée ou modifiée. Puisqu'une répartition des compétences entre le niveau européen et le niveau national s'avère inopérante, **des procédures de contrôle spécifiques doivent être mises en place pour assurer le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.**

Pour concevoir ces procédures de contrôle, il faudra tenir compte de l'existence du contrôle de la Cour de justice : toute mesure communautaire à effet contraignant peut être annulée ou invalidée par la Cour, notamment en cas de violation des principes de subsidiarité ou de proportionnalité.

Pour ce contrôle *ex-post*, les modalités de saisine pourraient être revues et élargies.

Par ailleurs, il incombe avant tout aux institutions européennes – la Commission lorsqu'elle propose

un acte, le Parlement européen et le Conseil lorsqu'ils l'adoptent – de respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Toutefois, pour éclairer le processus de décision sans l'affaiblir, un contrôle **externe** de subsidiarité et de proportionnalité pourrait être effectué sur le résultat du processus législatif, mais avant que l'acte n'entre en vigueur, afin que le législateur puisse abandonner ou modifier une action envisagée si elle s'avérait contraire au principe de subsidiarité ou au principe de proportionnalité.

Certains proposent un contrôle politique, d'autres un contrôle juridictionnel. Ces deux approches doivent être examinées. Mais la Commission estime en tout état de cause que l'examen du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité devrait être de nature constitutionnelle et comporter à la fois une **appréciation de l'intérêt général** et une évaluation du **respect du droit**.

**Ce contrôle ne devrait pas être systématique**, mais intervenir uniquement lorsque de sérieux doutes s'expriment quant au respect des principes de subsidiarité ou de proportionnalité. **La procédure devrait être rapide** et se conclure dans un délai de l'ordre de deux à quatre semaines pour **ne pas ralentir le processus de décision**.

Si la Convention retient l'idée de ce contrôle externe préalable à l'entrée en vigueur d'un acte, **il faudra adapter en conséquence le contrôle *ex-post***.

En conséquence, la Commission propose :

- d'examiner les moyens d'éviter que la transposition et l'application des règles européennes par les administrations nationales ne donnent lieu de leur part à un excès de réglementation ;
- de mettre en place un contrôle externe, de nature constitutionnelle, du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité

\*      \*

\*

Au cours des mois qui viennent, l'Union européenne sera confrontée à un choix fondamental. Les missions nouvelles qu'elle doit assumer seront-elles exercées à l'intérieur du système institutionnel ? Faut-il réduire la méthode communautaire à sa réussite historique – le marché commun – ou

conserver, pour d'autres politiques, ce qui en fait la force ?

On a souvent souligné le caractère novateur et l'équilibre particulier de la construction communautaire, qui organise non pas la séparation, mais le partage des pouvoirs. Ainsi, le pouvoir législatif appartient au Parlement européen, mais aussi au Conseil ; et lui-même partage le pouvoir exécutif avec la Commission européenne qui dispose du monopole de l'initiative législative, alors que la mise en œuvre des politiques revient très largement aux administrations nationales ou régionales.

**Il faut préserver cette union de toutes les forces et de tous les pouvoirs autour de l'intérêt général européen.** Et maintenir la Commission européenne telle que l'ont voulue les fondateurs de l'Europe, en tant qu'institution indépendante qui assure l'égalité de traitement entre les Etats membres et représente concrètement le lieu de cohérence, de synthèse et de prise en compte de l'intérêt général.

Cette vision reste juste. Il faudra, pour des domaines relativement nouveaux comme les questions de politique étrangère et de défense, de sécurité, de justice ou de police, ou encore de coopération économique, mettre en place des systèmes d'arbitrage et d'action où se retrouvent l'efficacité et la légitimité de la méthode communautaire.

Cette méthode, qui repose sur l'équilibre entre les institutions au cours des différentes phases du processus de décision, de la conception à la mise en œuvre avec un rôle particulier pour la Commission en tant que garante de l'intérêt général, permet d'assurer la transparence, la cohérence et l'efficacité des actions entreprises. La Commission aura l'occasion d'approfondir les aspects institutionnels des futures réformes, en temps utile pour contribuer aux travaux de la Convention à ce propos.

**Des adaptations seront nécessaires. Toutes les institutions devront se recentrer** sur leurs missions fondamentales et accepter de se réformer en profondeur. La Commission est prête à cette évolution et l'a déjà engagée, avec les premières orientations qu'elle a présentées pour une meilleure gouvernance européenne.

**Le lien entre les citoyens européens et le budget communautaire** devra être établi de manière **plus directe et plus transparente, afin que le Parlement européen, élu au suffrage universel, exerce en matière budgétaire des prérogatives conformes à sa légitimité démocratique** dans la répartition des dépenses et dans l'établissement des ressources. L'Union doit être dotée de véritables ressources propres à un niveau suffisant pour développer le projet qui lui est confié et pour lequel elle est responsable.

**La Commission européenne devra consolider sa légitimité démocratique**, sans perdre son indépendance à l'égard des intérêts nationaux et partisans qui constitue précisément l'un des

fondements de sa légitimité.

Alors que s'engagent les travaux de la Convention, une réflexion s'impose sur les limites d'autres modes d'organisation. Celles de la coopération intergouvernementale, source d'impuissance. Celles d'une direction politique de l'Union par quelques Etats membres, source de tensions et de blocages. La Convention porte la responsabilité d'imaginer l'Union de demain. Une Union dont les Etats membres, unis par des politiques communes et rassemblés par des institutions fortes, restent capables de dépasser leurs propres divergences pour répondre, simplement, aux attentes de leurs peuples.

---