

## Rapport du groupe de réflexion, Une stratégie pour l'Europe (Bruxelles, 5 décembre 1995)

**Légende:** Le 5 décembre 1995, le groupe de réflexion créé par le Conseil européen de Corfou des 24 et 25 juin 1994 et présidé depuis juin 1995 par Carlos Westendorp y Cabeza, secrétaire d'État espagnol aux Affaires européennes, remet au Conseil européen de Bruxelles son rapport final sur les défis à relever lors de la Conférence intergouvernementale (CIG) de 1996 afin d'adapter l'Union européenne aux réalités et de la préparer au prochain élargissement.

**Source:** Rapport du Groupe de Réflexion. [EN LIGNE]. [Bruxelles]: Parlement européen, [20.10.2005]. Disponible sur [http://www.europarl.eu.int/enlargement/cu/agreements/reflex1\\_fr.htm](http://www.europarl.eu.int/enlargement/cu/agreements/reflex1_fr.htm).

**Copyright:** (c) Parlement européen

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/rapport\\_du\\_groupe\\_de\\_reflexion\\_une\\_strategie\\_pour\\_l\\_europe\\_bruelles\\_5\\_decembre\\_1995-fr-307c412a-9be0-4137-a0e9-1fc8c86c8aa3.html](http://www.cvce.eu/obj/rapport_du_groupe_de_reflexion_une_strategie_pour_l_europe_bruelles_5_decembre_1995-fr-307c412a-9be0-4137-a0e9-1fc8c86c8aa3.html)

**Date de dernière mise à jour:** 18/12/2013

## Rapport du groupe de réflexion, *Une stratégie pour l'Europe* (Bruxelles, 5 décembre 1995)

### Première Partie: Une stratégie pour l'Europe

Durant six mois, les membres du Groupe de réflexion ont travaillé, sur la base du mandat défini par le Conseil européen, à la préparation de la révision du traité qui aura lieu lors de la conférence de 1996 et d'autres améliorations du fonctionnement de l'Union, dans un esprit d'ouverture et de démocratie.

Nous estimons que notre tâche consistait non seulement à définir un ordre du jour commenté pour la conférence, mais aussi à engager un processus de discussion et d'explication publiques sur l'orientation des réformes.

#### Le défi

Les hommes et les femmes en Europe ressentent, aujourd'hui plus que jamais, le besoin d'un projet commun. Pourtant, pour un nombre croissant d'Européens, la raison d'être de l'intégration européenne n'est aujourd'hui pas évidente en elle-même. Ce paradoxe est un premier défi.

Lorsque les Communautés européennes ont été instituées, il y a quarante ans environ, la nécessité d'un projet commun était évidente en raison de la conscience de l'échec de l'Europe pendant la première moitié du siècle.

Aujourd'hui, près d'un demi-siècle plus tard, les élargissements successifs de l'Union, l'extension de ses missions, la grande complexité de sa nature et l'ampleur des problèmes de notre époque, rendent très difficile la compréhension de la signification véritable de l'intégration européenne et du besoin persistant de celle-ci.

Acceptons que la complexité est le prix que l'Europe paie pour protéger notre identité plurale. Nous croyons cependant fermement que cette invention du génie politique européen, qui ne saurait remplacer les Etats membres, mais en constitue maintenant le pendant inséparable, dont l'Union tire pour l'essentiel sa légitimité politique, a apporté une valeur ajoutée inestimable, à savoir la paix et la prospérité fondées sur une définition d'intérêts et d'actions communs, qui résulte non de relations de pouvoir mais d'un droit commun approuvé par tous.

Aujourd'hui, l'Europe a changé, en partie en raison du succès de l'Union. Toutes les nations européennes qui redécouvrent la liberté souhaitent adhérer à l'Union européenne ou coopérer plus étroitement avec elle. Cependant, en Europe occidentale, il existe une tendance croissante à la désaffection du public, malgré la contribution de l'Union à une période de paix et de prospérité sans précédent.

Nous devons donc expliquer clairement à nos citoyens pourquoi l'Union, qui présente tant d'attraits pour d'autres peuples européens, reste nécessaire également pour nous.

Une des raisons en est que le monde en-dehors de l'Europe a, lui aussi, changé. Les marchandises, les capitaux et les services circulent actuellement à l'échelle mondiale dans un marché toujours plus compétitif. Les prix sont fixés au niveau mondial. La prospérité de l'Europe d'aujourd'hui et de demain dépend de sa capacité à s'imposer sur le marché mondial.

Il se peut que la fin de la guerre froide ait accru la sécurité globale en Europe. Mais elle s'est également traduite par une plus grande instabilité.

Par ailleurs, le niveau élevé de chômage, les fortes pressions migratoires extérieures, l'aggravation des déséquilibres écologiques et, enfin, l'augmentation de la criminalité organisée à l'échelle mondiale ont amené le public à demander davantage de sécurité, ce qui ne peut être satisfait par les Etats membres agissant seuls.

Dans un monde de plus en plus interdépendant, cette réalité, pour l'Union, pose de nouveaux défis et ouvre de nouvelles perspectives.

## La réponse

Cependant, l'Europe ne part pas de zéro. Au cours des cinq dernières années, la Communauté s'est adaptée avec succès aux temps nouveaux. En 1990, la Communauté a accueilli en son sein les dix-sept millions d'Allemands qui avaient vécu de l'autre côté du mur de Berlin.

Le traité de Maastricht réussit à indiquer à la Communauté la voie à suivre pour s'adapter aux temps nouveaux: il crée une Union européenne plus proche de ses citoyens en fixant le principe de subsidiarité; il ouvre la voie vers la monnaie unique et propose une stratégie d'intégration économique fondée sur la stabilité des prix qui renforce la compétitivité et permet la croissance de notre économie. Il renforce la cohésion sociale et économique et prévoit des normes élevées en matière de protection de l'environnement. Il ouvre la voie à une politique étrangère et de sécurité commune et tente de créer un espace de liberté et de sécurité du citoyen.

Depuis lors, dans un contexte économique extrêmement difficile, l'Union européenne a été en mesure de décider en temps utile d'évolutions répondant aux nouveaux besoins: elle a approuvé les résultats de l'Uruguay Round, a arrêté, en ce qui concerne les finances de l'Union, un accord allant jusqu'en 1999 et s'est élargie à trois nouveaux membres.

Mais tout cela ne suffit pas. Les chefs d'Etat ou de gouvernement européens ont défini les étapes nécessaires pour développer la stratégie de l'Europe face aux temps nouveaux, à savoir la conférence de 1996, le passage à la monnaie unique, la négociation d'un nouvel accord financier, la révision ou la prorogation du traité de Bruxelles instituant l'UEO et, enfin, l'objectif le plus ambitieux, l'élargissement de l'Union aux pays associés d'Europe centrale et orientale, y compris les Etats Baltes, Chypre et Malte.

Ce prochain élargissement constitue la grande chance de réunification politique de l'Europe. Pour nous, il s'agit non seulement d'un impératif politique, mais aussi de la meilleure option dans la perspective de la stabilité du continent et du progrès économique des pays candidats, mais aussi de l'ensemble de l'Europe. Cet élargissement n'est pas une opération aisée. Son incidence sur l'évolution des politiques de l'Union devra être évaluée. Il exigera des pays candidats comme des membres actuels de l'Union des efforts qui devront être partagés de manière équitable. Il s'agit donc pour l'Europe non seulement d'une grande occasion, mais aussi d'un défi. Nous devons faire l'élargissement, et le faire bien.

L'Union ne peut entreprendre toutes les étapes de cette stratégie en même temps, mais elle n'a pas non plus de temps à perdre. Les chefs d'Etat ou de gouvernement ont pris personnellement la responsabilité d'arrêter un calendrier européen pour ce projet, qui ne deviendra réalité que s'il obtient l'appui démocratique des citoyens européens.

## La conférence de 1996

La conférence de 1996 n'est qu'une étape, bien qu'importante, du processus.

Le traité de Maastricht prévoyait déjà qu'une conférence devrait être convoquée en 1996 avec une portée limitée. Cette portée a ensuite été élargie lors de différents Conseils européens.

Les chefs d'Etat ou de gouvernement ont déterminé que la nécessité de procéder à des réformes institutionnelles était un des thèmes centraux de la conférence afin d'améliorer l'efficacité, la démocratie et la transparence de l'Union.

Dans cet esprit, le groupe de réflexion s'est efforcé de définir les améliorations nécessaires pour adapter l'Union aux réalités et la préparer au prochain élargissement.

Nous estimons que la conférence devrait se concentrer sur les modifications nécessaires sans engager une révision complète du traité.

Compte tenu de ce qui précède, des résultats devraient être obtenus sur trois points principaux:

- rapprocher l'Europe de ses citoyens;
- permettre à l'Union de mieux fonctionner et la préparer à son élargissement;
- doter l'Union d'une plus grande capacité d'action extérieure.

## **I. Le citoyen et l'Union**

L'Union n'est pas et n'entend pas être un « super-Etat ». Mais c'est beaucoup plus qu'un marché. C'est un projet unique fondé sur des valeurs communes. Nous devrions renforcer ces valeurs que tous les candidats à l'adhésion désirent aussi partager.

La conférence doit faire en sorte que les citoyens se sentent davantage concernés par l'Union. Si l'Union veut reconquérir ses citoyens, elle doit s'attacher à ce qu'il y a lieu de faire au niveau européen pour régler les questions qui préoccupent la majorité d'entre eux, telles que le renforcement de la sécurité, la solidarité, l'emploi et l'environnement.

La conférence doit également rendre l'Union plus transparente et plus proche des citoyens.

### **Promouvoir les valeurs européennes**

La sécurité intérieure de l'Europe repose sur ses valeurs démocratiques. En tant qu'Européens, nous sommes tous citoyens d'Etats démocratiques qui garantissent le respect des droits de l'homme. Nous sommes beaucoup à penser que le traité doit affirmer clairement ces valeurs communes.

Les droits de l'homme font déjà partie des principes généraux de l'Union. Pour beaucoup d'entre nous, ils devraient toutefois être garantis plus clairement par l'Union, par l'adhésion de celle-ci à la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'idée d'un catalogue de droits a également été avancée ainsi que celle d'une disposition prévoyant la possibilité de sanctionner un Etat qui porterait gravement atteinte aux droits de l'homme et à la démocratie ou même de suspendre le statut de membre de l'Union de cet Etat. Certains d'entre nous estiment que les gouvernements nationaux prévoient déjà des sauvegardes adéquates pour ces droits.

Il paraît important à beaucoup d'entre nous que le traité affirme clairement des valeurs européennes telles que l'égalité entre les hommes et les femmes et la non-discrimination pour des raisons de race, de religion, de préférence sexuelle, d'âge ou de handicap et qu'il y figure la condamnation expresse du racisme et de la xénophobie, assortie d'une procédure pour la mettre en oeuvre.

L'un de nous estime que les droits et responsabilités que nous avons en tant que citoyens relèvent de la compétence de nos Etats nations: aller au-delà pourrait avoir l'effet inverse de celui escompté.

Certains d'entre nous ont également estimé qu'il convenait d'examiner l'idée de créer un service communautaire ou « corps de la paix » européen destiné à des actions humanitaires, qui soit l'expression de la solidarité de l'Union; un tel service pourrait également être mis à contribution lors de catastrophes naturelles dans l'Union. Par ailleurs, certains d'entre nous recommandent que la conférence examine la manière de consacrer dans le traité l'importance de l'accès aux services publics d'intérêt général.

Nous sommes convaincus que les pays d'Europe partagent également des valeurs sociales qui ont cimenté notre cohabitation sous le signe de la paix et du progrès. Un grand nombre d'entre nous estiment que l'Accord sur la politique sociale doit être incorporé au droit communautaire. L'un d'entre nous estime que

cela ne servirait qu'à diminuer la compétitivité.

## **Liberté et sécurité interne**

L'Union est un espace dans lequel les personnes, les marchandises, les capitaux et les services circulent librement. Cependant, la sécurité des personnes n'est pas suffisamment assurée à l'échelle européenne: alors que la protection reste essentiellement nationale, la criminalité est organisée efficacement à l'échelle mondiale. L'expérience acquise au cours des dernières années avec la mise en oeuvre du traité de Maastricht montre que les possibilités de mener une action européenne efficace sont encore très limitées, d'où l'urgence d'apporter une réponse commune au niveau européen sur la base d'une approche pragmatique.

Nous sommes tous d'accord pour estimer que la conférence devrait renforcer la capacité de l'Union à protéger ses citoyens contre le terrorisme, le trafic de drogue, le blanchiment de l'argent, l'exploitation de l'immigration illégale et d'autres formes de criminalité organisée internationale. Cette protection de la sécurité des citoyens au niveau européen ne doit pas entraîner de réduction des garanties individuelles. Beaucoup d'entre nous estiment que cela exige un recours accru à des institutions et à des procédures communes, ainsi que la définition de critères communs. Il appartient également aux parlements nationaux d'exercer un contrôle politique sur ceux qui gèrent ces actions communes.

Beaucoup d'entre nous estiment que les questions concernant les ressortissants de pays tiers, comme la politique d'immigration, d'asile et de visa, ainsi que les règles communes relatives au contrôle des frontières extérieures doivent relever entièrement de la compétence de la Communauté si l'on veut agir avec davantage d'efficacité. Certains souhaiteraient également étendre la compétence communautaire à la lutte contre la toxicomanie et la fraude à l'échelle internationale et à la coopération douanière.

Pour certains d'entre nous, la clé de la réussite réside toutefois dans une combinaison de volonté politique et d'utilisation plus efficace des arrangements intergouvernementaux actuels.

## **Emploi**

Nous savons que la création d'emplois dans une société ouverte dépend d'une croissance économique saine et de la compétitivité des entreprises, qui doivent être favorisées par des initiatives au niveau local, régional et national. Nous pensons que c'est principalement aux Etats membres qu'il incombe, au sein de l'Union européenne, d'assurer le bien-être économique et social des citoyens. Mais dans un espace économique intégré comme le nôtre, l'Union a également pour responsabilité de fixer les conditions adéquates permettant la création d'emplois. Elle le fait déjà par l'achèvement du marché intérieur et l'élaboration d'autres politiques communes, par la mise en oeuvre d'une stratégie commune de croissance, de compétitivité et d'emploi, qui permet d'obtenir des résultats positifs, et par son projet d'Union économique et monétaire.

Nous sommes tous d'accord pour considérer que les dispositions relatives à la monnaie unique, qui ont été convenues à Maastricht et ratifiées par nos parlements respectifs, ne doivent pas être modifiées.

Tout en sachant tous qu'il ne suffira pas de modifier le traité pour créer des emplois, nous sommes nombreux à souhaiter que le traité fasse état plus clairement de l'engagement de l'Union à réaliser une plus grande intégration économique et sociale et une meilleure cohésion dans la perspective de favoriser l'emploi et qu'il contienne également des dispositions permettant à l'Union d'entreprendre une action coordonnée en matière de création d'emplois. Certains d'entre nous ont mis en garde contre l'inscription dans le traité de dispositions qui suscitent des attentes, mais dont la concrétisation dépend essentiellement de décisions prises au niveau des entreprises et de l'Etat. En tout état de cause, la plupart d'entre nous soulignent la nécessité d'assurer une meilleure coordination des politiques économiques dans l'Union.

## **Environnement**

Par sa nature même, l'environnement a des répercussions au-delà des frontières. La protection de l'environnement est pour nous, non seulement Européens mais également habitants de cette planète, un

objectif qui conditionne notre survie. C'est pourquoi, la conférence devrait examiner les moyens d'améliorer la capacité de l'Union d'agir plus efficacement et de déterminer quelles mesures doivent continuer à relever des Etats membres.

### **Une Union plus transparente**

Les citoyens ont le droit d'être mieux informés sur l'Union et sur la manière dont elle fonctionne.

Plusieurs d'entre nous proposent que le droit à l'accès à l'information soit reconnu dans le traité comme un droit des citoyens de l'Union. Des suggestions ont été faites sur la manière d'améliorer l'accès du public aux documents de l'Union et elles devraient être examinées par la conférence.

Avant toute proposition législative substantielle, il faudrait recueillir les informations utiles auprès des secteurs concernés, des experts et de la société en général. Les études préalables à la présentation de la proposition devraient être publiées.

Lorsqu'une telle proposition est faite, les parlements nationaux devraient être dûment informés et recevoir les documents dans leur langue officielle en temps voulu pour leur permettre d'en débattre dès le début du processus législatif.

Nous sommes tous d'accord pour estimer que le droit de l'Union devrait être plus accessible. La conférence de 1996 devrait aboutir à une simplification du traité.

### **Subsidiarité**

L'Union sera plus proche du citoyen si elle se concentre sur ce que doivent être ses missions.

Cela signifie qu'elle doit respecter le principe de subsidiarité. Il n'y pas lieu, en conséquence, de voir dans ce principe une justification de l'augmentation sans fin des compétences de l'Union ni un alibi pour qui veut affaiblir la solidarité ou les réalisations de l'Union.

Nous croyons nécessaire d'en renforcer l'application rigoureuse dans la pratique. Cette amélioration devrait se fonder sur la Déclaration d'Edimbourg et certains d'entre nous considèrent que ses principales dispositions devraient être inscrites dans le traité.

## **II. Permettre à l'Union de mieux fonctionner et préparer son élargissement**

La conférence devrait examiner les moyens d'améliorer l'efficacité et la démocratie de l'Union.

L'Union doit également préserver sa capacité de décision après le prochain élargissement. Compte tenu du nombre et de la diversité des pays concernés, cela impliquera des modifications des structures et des méthodes de travail des institutions. Cela signifie aussi qu'il faudra trouver des solutions souples qui respectent intégralement le cadre institutionnel unique et l'acquis communautaire.

Le Conseil européen, composé des chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres et du président de la Commission, est l'expression suprême de la volonté politique de l'Union et définit ses orientations politiques générales. Son importance est appelée à croître compte tenu de l'ordre du jour politique de l'Union.

Améliorer la démocratie de l'Union signifie à la fois assurer une représentation équitable au sein de chacune des institutions et renforcer le Parlement européen, dans le cadre de l'équilibre institutionnel existant, ainsi que le rôle des parlements nationaux. Il est rappelé à cet égard qu'aux termes du traité, une procédure électorale uniforme pour le Parlement européen devrait être établie. Beaucoup d'entre nous estiment que les procédures du Parlement européen sont trop nombreuses et trop complexes et souhaiteraient donc les réduire à trois: consultation, avis conforme et codécision.

La procédure actuelle de codécision est trop compliquée et nous proposons que la conférence la simplifie sans modifier l'équilibre existant entre le Conseil et le Parlement européen. Plusieurs d'entre nous proposent également que la conférence étende le champ d'application de la procédure de codécision. Un des membres estime toutefois que le Parlement européen a acquis de nouveaux pouvoirs étendus à Maastricht et devrait donc d'abord se familiariser avec ces pouvoirs avant de chercher à en obtenir davantage.

Les parlements nationaux devraient aussi participer de manière adéquate. Cela ne signifie pas qu'ils doivent être intégrés dans les institutions de l'Union. Beaucoup d'entre nous considèrent que les procédures décisionnelles de l'Union devraient être organisées de manière à permettre aux parlements nationaux de contrôler et d'influencer de manière appropriée les positions de leur gouvernement respectif dans le processus de prise de décision de l'Union. Certains d'entre nous suggèrent une participation plus directe des parlements nationaux: à cet égard, l'un de nous a avancé l'idée de recourir à un comité consultatif nouvellement créé. La coopération entre les parlements nationaux et entre ceux-ci et le Parlement européen devrait également être encouragée.

Les processus décisionnels et les méthodes de travail du Conseil des ministres devront être réexaminés. L'Union doit être en mesure de prendre des décisions efficaces en temps voulu. Mais, qui dit prise de décision efficace ne dit pas nécessairement prise de décision facile. Les décisions de l'Union doivent rencontrer le soutien du public. Nous sommes nombreux à penser qu'une meilleure efficacité serait renforcée par une extension du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil, qui, pour beaucoup, devrait devenir la procédure générale suivie dans la Communauté élargie. Certains d'entre nous estiment que cela ne devrait être admis que si la légitimité démocratique est renforcée par une nouvelle pondération des voix afin de tenir dûment compte de la population des Etats membres. L'un de nous s'oppose à une extension par principe.

Le rôle de la présidence du Conseil est pour nous fondamental dans la conduite efficace des affaires de l'Union et nous appuyons le principe de rotation. Mais le système actuel, appliqué à une Union élargie, pourrait devenir de plus en plus incohérent. Il conviendrait d'approfondir l'analyse d'autres solutions combinant permanence et rotation.

Nous sommes d'accord pour estimer que la Commission devrait préserver ses trois fonctions fondamentales: promouvoir l'intérêt commun, exercer le monopole de l'initiative et être le garant du droit communautaire. Sa légitimité, soulignée par son approbation parlementaire, tient à son indépendance, sa crédibilité, sa collégialité et son efficacité. La composition de la Commission a été conçue pour une Communauté de six membres. Nous avons envisagé des options pour sa composition future afin de préserver sa capacité à remplir ses missions dans la perspective d'une Union élargie qui pourrait comprendre plus de deux fois le nombre des Etats membres qui ont négocié le traité de Maastricht.

D'une manière générale, une des solutions avancées au sein du groupe consiste à maintenir à l'avenir le système actuel en renforçant, en tant que de besoin, sa collégialité et sa cohérence. Cette solution permettrait à tous les Etats membres d'avoir au moins un commissaire. Une autre solution consisterait à assurer une plus grande collégialité et une meilleure cohérence en réduisant le nombre des commissaires à un nombre inférieur à celui des Etats membres et en renforçant leur indépendance. Il conviendrait d'établir des procédures pour choisir ces membres sur la base de leur qualification et de leur engagement à l'égard de l'intérêt général de l'Union.

Lorsqu'elle statuera sur la composition future de la Commission, la conférence pourrait également examiner la possibilité de créer des postes de commissaires et de commissaires adjoints.

Certains parmi nous estiment que le Comité des régions a un rôle important à jouer dans la législation communautaire et que le rôle consultatif de cet organe devrait être mieux utilisé.

Les réalisations de l'Europe dépendent de sa capacité à prendre des décisions en commun et ensuite, de s'y conformer. Une plus grande transparence et une meilleure qualité de la législation communautaire y contribueraient, ainsi qu'une gestion financière plus saine et une lutte plus efficace contre la fraude. La conférence devrait également renforcer le rôle clé de la Cour de justice, notamment pour assurer

l'interprétation uniforme et le respect du droit communautaire.

### **III. Doter l'Union d'une meilleure capacité d'action extérieure**

Le traité de Maastricht a institué la politique extérieure et de sécurité commune de l'Union. Nous pensons que cela a été une bonne décision prise au moment opportun, alors que la fin de la guerre froide a accru les responsabilités de l'Union européenne, appelée à jeter les bases de la paix et du progrès en Europe et ailleurs.

Les possibilités actuelles offertes par le traité ont donné quelques résultats positifs, mais nous croyons le moment venu de doter cette politique commune des moyens lui permettant de mieux fonctionner.

L'Union doit à présent disposer des moyens nécessaires pour remplir son rôle sur la scène internationale, en tant que facteur de paix et de stabilité. L'Union est aujourd'hui une puissance économique, mais elle reste faible du point de vue politique. C'est pourquoi son rôle se limite souvent à financer ce que d'autres décident.

#### **Politique extérieure commune**

Nous pensons que la conférence doit trouver les moyens permettant de doter l'Union d'une meilleure capacité d'action extérieure dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle. Elle doit être capable de déterminer ses intérêts, de décider de son action et de la mettre en oeuvre avec efficacité. L'élargissement rendra cette tâche plus difficile, mais la rendra aussi plus impérieuse.

Cela exige que l'Union puisse examiner et préparer son action extérieure dans une démarche commune. Nous proposons à cet effet la création d'une unité d'analyse et de planification de la politique extérieure commune. Pour la plupart d'entre nous, cette unité devrait relever du Conseil. Plusieurs d'entre nous estiment également qu'elle devrait être composée de personnes recrutées dans les Etats membres, au secrétariat général du Conseil et à la Commission et être créée dans le cadre institutionnel de l'Union. Certains d'entre nous ont suggéré que le chef de cette unité, dont les fonctions pourraient éventuellement être fusionnées avec celles du secrétaire général de l'UEO, devrait être le secrétaire général du Conseil.

Cela exige également la capacité de prendre des décisions. A cette fin, nous proposons que la conférence examine les moyens de réviser les procédures de prise de décision et de financement afin de les adapter à la nature de la politique extérieure, laquelle doit concilier le respect de la souveraineté des Etats et la nécessité de la solidarité diplomatique et financière. Il conviendrait de décider en commun s'il y a lieu de prévoir la possibilité de formules souples, qui n'empêchent pas ceux qui le jugent nécessaire pour l'Union de mener une action commune, et, dans l'affirmative de quelle manière il faudrait la mener. Certains membres du groupe se prononcent en faveur d'une extension du vote à la majorité qualifiée à la PESC alors que d'autres proposent de renforcer le rôle consultatif du Parlement européen dans ce domaine.

L'Union doit pouvoir mener ses actions extérieures de manière plus visible. Nous avons étudié plusieurs options devant permettre à l'Union de s'exprimer d'une seule voix. Certains d'entre nous ont suggéré l'idée d'un haut représentant pour la PESC afin de donner un visage et une voix à l'action politique extérieure de l'Union. Cette personne devrait être nommée par le Conseil européen et agirait selon un mandat précis donné par le Conseil. Plusieurs ont souligné la nécessité d'une coopération structurée entre la présidence du Conseil et la Commission, afin que les différents éléments de la dimension extérieure de l'Union dont elles sont responsables fonctionnent comme un ensemble cohérent.

Ce rôle politique accru de l'Union dans le monde ne devra pas entrer en contradiction avec la dimension économique extérieure qui est la sienne aujourd'hui en tant que premier partenaire commercial et premier donateur d'aide humanitaire. La conférence devra faire en sorte que la politique extérieure de l'Union soit visible pour ses citoyens et pour le monde, qu'elle soit représentative de ses Etats membres et qu'elle soit cohérente en termes de continuité et de globalité.

#### **Sécurité européenne et politique de défense**

Les défis multiples de la nouvelle situation internationale en matière de sécurité soulignent la nécessité d'une réponse efficace et cohérente de l'Europe, fondée sur un concept de sécurité global.

Nous pensons donc que la conférence pourrait examiner les moyens de renforcer l'identité européenne, notamment dans le domaine de la sécurité et de la politique de défense. Cette action devrait être menée conformément aux objectifs adoptés à Maastricht en tenant compte des dispositions du traité prévoyant que la PESC inclura toutes les questions liées à la sécurité de l'Union, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune.

La conférence devra tenir compte du fait que, de l'avis des membres de l'OTAN, une telle action pourrait aussi renforcer le « pilier » européen de l'Alliance atlantique et le lien transatlantique. L'alliance continue à garantir la défense collective de ses membres et joue un rôle fondamental dans la sécurité de l'Europe dans son ensemble. De même, le droit des Etats qui ne sont pas membres de l'alliance de prendre leurs propres décisions en matière de défense doit être respecté.

Nous sommes nombreux à penser que la conférence devrait examiner les moyens d'encourager le développement des capacités opérationnelles de l'Europe, de promouvoir une coopération européenne plus étroite dans le domaine des armements et d'assurer une plus grande cohérence entre l'action dans le domaine militaire et les aspects politiques, économiques ou humanitaires de la gestion des crises au niveau européen.

Dans ce contexte, beaucoup d'entre nous souhaitent renforcer les relations entre l'Union européenne et l'Union de l'Europe occidentale (UEO) qui fait partie intégrante du développement de l'Union.

A cet égard, plusieurs options pour le développement de cette relation ont déjà été proposées au sein du groupe. L'une de ces options préconise un renforcement du partenariat Union européenne/UEO tout en maintenant l'autonomie intégrale de l'UEO. Une deuxième suggère l'établissement d'un lien plus étroit qui permettrait à l'Union d'assumer un rôle directeur par rapport à l'UEO pour les opérations humanitaires, de maintien de la paix et les autres opérations en matière de gestion des crises (appelées « missions Petersberg »). Une troisième option consisterait à intégrer ces missions Petersberg dans le traité. Plusieurs d'entre nous ont appuyé une quatrième option qui consisterait en une intégration progressive de l'UEO dans l'Union européenne: cela pourrait être réalisé soit en favorisant la convergence Union européenne/UEO grâce à un engagement de l'UEO d'agir en tant qu'organe de mise en oeuvre de l'Union pour les questions militaires et opérationnelles, soit en convenant d'une série d'étapes en vue d'une fusion totale de l'Union européenne et de l'UEO. Dans ce dernier cas, le traité ne contiendrait pas uniquement les missions Petersberg, mais également un engagement collectif en matière de défense, soit dans le corps du traité, soit dans un protocole annexé.

A cet égard, certains membres du groupe ont avancé l'idée que la CIG examine la possibilité d'inclure dans le traité révisé une disposition relative à l'assistance mutuelle pour la défense des frontières extérieures de l'Union.

Il incombera à la conférence d'étudier ces options ainsi que d'autres options possibles.

L'Europe et la démocratie sont des notions indissociables. Jusqu'à présent, toutes les étapes de la construction européenne ont été décidées d'un commun accord par les gouvernements démocratiques de ses Etats membres; elles ont été ratifiées par les parlements nationaux et ont obtenu le soutien populaire dans nos pays. C'est ainsi que nous construirons également l'avenir.

Nous estimons que l'exercice de réflexion mené par le groupe ne constitue qu'une des étapes d'un débat public auquel le Conseil européen a donné une impulsion et une orientation. Nous espérons que cette réflexion publique et commune à nos nations débouchera sur un soutien renouvelé à un projet qui est aujourd'hui plus nécessaire que jamais à l'Europe.

## **Deuxième partie**

### **Un ordre du jour annoté**

## I. La Réforme de l'Union Européenne: Un pari pour l'avenir

### A. Pourquoi une réforme? Mandat et enjeux

1. Outre le **mandat** contenu dans le traité sur l'Union européenne (TUE) et les engagements pris ensuite par le Conseil et les Conseils européens, qui tous visent soit à parachever l'oeuvre de Maastricht, soit à traiter des questions institutionnelles bien précises suscitées par le dernier élargissement, soit encore à préparer convenablement le prochain, il existe d'autres **raisons de fond** qui justifient la tenue de la Conférence intergouvernementale de 1996 (CIG 96).

Deux de ces raisons ont été considérées comme fondamentales par le Groupe: d'une part, la nécessité d'**améliorer le fonctionnement de l'Union** et, d'autre part, celle de créer les conditions qui lui permettront d'affronter avec succès les **défis**, tant internes qu'**externes**, auxquels elle est confrontée, et en particulier le prochain **élargissement**.

Le mandat de la Conférence

2. Le mandat de la Conférence de 1996, dont la base juridique est l'article N du TUE, a été en partie établi par le **traité** même ou par les déclarations qui l'accompagnent. Ainsi:

- l'article B, en son cinquième tiret, dispose que, dans le but de maintenir intégralement l'acquis communautaire et de le développer, la Conférence devra analyser dans quelle mesure "les politiques et formes de coopération instaurées par le présent traité devraient être révisées en vue d'assurer l'efficacité des mécanismes et institutions communautaires";
- l'article 189 B paragraphe 8 prévoit la possibilité d'un élargissement de la procédure de codécision à d'autres domaines;
- l'article J.4 paragraphe 6 et l'article J.10 prévoient la possibilité d'une révision de la PESC "en vue de promouvoir l'objectif du présent traité et compte tenu de l'échéance de 1998 prévue dans le traité modifié de l'UEO;
- la déclaration n° 1, quant à elle, prévoit la possibilité d'ajouter l'énergie, le tourisme et la protection civile comme nouveaux titres dans le traité instituant la Communauté européenne;
- la déclaration n° 16, enfin, demande que l'on examine la question de l'introduction dans le TUE d'une hiérarchie entre les différents actes communautaires.

3. Dans le cadre des **négociations d'adhésion** de l'Autriche, de la Finlande, de la Norvège et de la Suède ont été soulevées différentes questions institutionnelles, qui ont été abordées lors du **Conseil européen de Bruxelles**, dans ce qu'il est convenu d'appeler le **compromis de Ioannina** et lors du **Conseil européen de Corfou**. Toutes ces questions (la réforme des institutions en général, y compris la pondération des voix et le nombre de voix requis pour la majorité qualifiée au Conseil, le nombre de membres de la Commission et toute autre mesure nécessaire pour faciliter le travail des institutions, dans un esprit de démocratie et d'ouverture, et garantir un fonctionnement efficace de celles-ci dans la perspective de l'élargissement) devront également être traitées à l'occasion de la CIG 96.

Par des **accords interinstitutionnels** entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sont venues s'ajouter à l'ordre du jour de la Conférence les questions relatives à la discipline et à la procédure budgétaires, ainsi que celle concernant l'exécution des dispositions communautaires ("comitologie").

4. Il va sans dire que cet ordre du jour préétabli peut être élargi, comme le précise d'ailleurs l'**article N** lui-

même, à d'autres questions soulevées par les Etats membres ou les institutions. En dépit de cette possibilité, le **Conseil européen de Cannes**, à la lumière de l'expérience acquise depuis l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne, et compte tenu des défis et des enjeux liés notamment à la perspective d'un nouvel élargissement, a considéré que la discussion au sein du Groupe de réflexion devrait se concentrer sur quelques **priorités** afin de permettre à l'Union de répondre aux attentes de ses citoyens. Ces priorités sont les suivantes:

- analyser les principes, les objectifs et les instruments de l'Union face aux nouveaux défis lancés à l'Europe;
- renforcer la politique étrangère et de sécurité commune de manière à la porter à la hauteur des nouveaux enjeux internationaux;
- mieux répondre aux exigences de notre temps dans le domaine de la sécurité intérieure et, plus généralement, dans les domaines de la justice et des affaires intérieures;
- accroître l'efficacité, le caractère démocratique et la transparence des institutions de manière à leur permettre de s'adapter aux exigences d'une Union élargie;
- raffermir le soutien des opinions publiques à la construction européenne en répondant au besoin d'une démocratie plus proche du citoyen européen, préoccupé par les questions d'emploi et d'environnement;
- mieux assurer la mise en oeuvre du principe de subsidiarité.

Les nouveaux défis auxquels l'Europe est confrontée

### Les défis internes

5. Dans le **contexte interne** de l'Union, il existe un défi de première grandeur: la nécessité de faire de la construction européenne l'affaire des citoyens.

La plupart des Européens considèrent que l'intégration de la Communauté est un élément d'une valeur inestimable, apportant la paix sur un continent de plus en plus instable et la prospérité dans un marché global. Cependant, l'insatisfaction croissante des citoyens à l'égard de la chose publique en général touche également la construction européenne; elle s'explique en partie par des facteurs économiques, sociaux, politiques et institutionnels: le taux élevé de chômage, particulièrement grave lorsqu'il s'agit des jeunes et des chômeurs de longue durée; la dégradation de l'environnement; la marginalisation et l'exclusion sociale; de profonds changements dans nos structures démographiques, qui compromettent le modèle social européen; la crise du contrat politique entre représentants et représentés; la complexité croissante de l'Union européenne, alors que sa raison d'être reste insuffisamment expliquée et comprise; enfin le phénomène grave de la criminalité organisée (trafic de drogue, blanchiment de l'argent, terrorisme).

Il en résulte, de la part des citoyens, une **demande** croissante **de sécurité** que ne peut satisfaire à elle seule l'action des Etats pris individuellement et à laquelle l'Union, elle aussi, répond de manière insuffisante. Cela est dû aux lacunes ou insuffisances de ses mécanismes et à l'absence de volonté politique pour les combler.

### Les défis externes

6. D'autres défis importants résultent des changements profonds intervenus dans le **contexte extérieur** de l'Union en cette fin de siècle.

L'ampleur des défis, auxquels on ne peut répondre que par une vision, elle aussi, ample et planétaire, ressort de problèmes tels que l'instabilité politique accrue en Europe après la guerre froide, bien qu'elle coïncide avec une amélioration de la sécurité planétaire, les fortes pressions migratoires, qui se manifestent avec une intensité particulière en Europe, les risques de déséquilibres écologiques face auxquels l'Union ou les Etats membres ne peuvent rester indifférents, etc., conjugués à une mondialisation croissante de l'économie, qui

met en relief la perte pour l'Europe de certains de ses avantages comparatifs acquis grâce à ses innovations sociales et technologiques.

### Le défi de l'élargissement

7. Le prochain élargissement est à la fois une nécessité politique et une nouvelle chance pour l'Europe. Mais c'est en même temps pour l'Union un grand défi, qu'il faudra relever de manière adéquate:

- tant dans le cadre de la Conférence intergouvernementale, grâce aux réformes visant à améliorer le fonctionnement de l'Union en général et aux réformes institutionnelles en particulier,

- que par l'impact que cet élargissement aura sur les pays candidats et sur l'Union.

Le prochain élargissement sera une grande chance pour l'Europe et se distingue des précédents par le nombre élevé de candidats et l'hétérogénéité de leur situation politique, économique et sociale. Pour qu'un tel élargissement ne provoque pas un affaiblissement, voire une dissolution, de l'Union, il faudra réaliser auparavant les réformes nécessaires pour faire face aux défis qu'il comporte. Ce n'est que lorsque la Conférence de 1996 aura été conclue de manière satisfaisante que l'on pourra entamer les négociations en vue de l'élargissement. Du succès de l'une dépend celui de l'autre.

### Les réponses

8. Comme nous venons de le voir, le nouveau contexte interne et externe de l'Europe suscite des interrogations et exige de l'Union européenne et de ses Etats membres des réponses permettant d'accroître la stabilité politique tout en préservant le développement économique et le climat social adéquat dans le cadre d'une économie ouverte, globale et compétitive, c'est-à-dire, en définitive, des réponses qui garantiront la position de l'Union européenne en tant que facteur primordial de paix et de prospérité sur notre continent.

Les réponses de l'Europe à ces défis sont en partie déjà définies. Tel est le cas de l'**Union économique et monétaire**, dont la réalisation constitue une priorité pour l'Europe, comme cela a été décidé dans le traité de Maastricht et ratifié par les parlements nationaux. Le Groupe est intimement convaincu que l'UEM doit poursuivre ce processus de mise en oeuvre conformément aux décisions prises.

9. Le **prochain élargissement** constitue également une réponse aux défis que doit relever l'Europe en matière de sécurité et de stabilité politique et économique. Mais, pour réussir cet élargissement, l'Union devra procéder à des réformes dans certains domaines et, d'une manière très particulière, dans le domaine institutionnel. D'autres réponses possibles ont déjà été formulées comme nous l'avons vu plus haut, par le traité même ou par les Conseils européens qui ont suivi sa conclusion. C'est toutefois le Groupe de réflexion qui a été chargé d'identifier et de formuler des propositions concrètes. Le Groupe est convenu des éléments figurant ci-après.

10. Comme nous l'avons vu plus haut, le principal défi auquel est confrontée l'Union, sur le **plan interne**, est de se réconcilier avec ses citoyens. La prochaine réforme devra dès lors, en priorité, renforcer la légitimité de l'Union aux yeux de l'opinion publique.

Cela suppose à la fois que l'on **définisse clairement les objectifs** de l'Union, à savoir ce que nous souhaitons faire ensemble, que **les politiques et/ou les mécanismes de coopération** mis au service desdits objectifs soient crédibles (adéquation des instruments aux objectifs fixés) et que l'on maintienne la **cohésion interne** de l'Union.

• Le Groupe est parvenu à la conclusion que la prochaine réforme devra doter l'Union des moyens nécessaires pour s'attaquer aux problèmes qui préoccupent le plus les Européens. La majorité des représentants personnels font figurer parmi les problèmes qui réclament une réponse urgente le **chômage**, **l'exclusion sociale**, **le déficit de sécurité intérieure**, **l'insécurité intérieure** et la **dégradation de**

## **L'environnement.**

- Une autre réponse nécessaire au défi que constitue l'éloignement entre le citoyen et l'Union doit être recherchée dans une application correcte et systématique des **principes de démocratie, d'efficacité, de transparence, de subsidiarité et de solidarité** dans l'Union européenne.

Ces principes doivent se traduire dans la pratique par des actions concrètes, par exemple par une meilleure application du principe de subsidiarité ("qui fait quoi?"), une législation communautaire qui se concentre sur l'essentiel, la promotion de la compétitivité à l'échelle européenne, la simplification (des textes et des procédures), l'application effective des droits des citoyens de l'Union, la promotion de l'égalité entre l'homme et la femme, une plus grande responsabilité politique des institutions et, corrélativement, un contrôle accru sur ces dernières, la lutte contre la fraude, moins d'opacité dans le fonctionnement des institutions, lesquelles devront en outre être en mesure d'adopter des décisions avec un soutien maximal de la part des citoyens, ainsi qu'une association plus étroite des parlements nationaux aux travaux de l'Union.

- Il convient également d'adapter et de renforcer les mécanismes destinés à maintenir la **solidarité et la cohésion au** sein de l'Union.

11. Par ailleurs, les réponses aux défis résultant des profonds changements intervenus dans le **contexte extérieur** de l'Union, tant sur le plan politique et de la sécurité que dans le domaine économique et commercial, devront s'appuyer sur un renforcement des mécanismes prévus afin d'atteindre les niveaux les plus élevés de **stabilité et de sécurité externes**.

- La tâche prioritaire à cet égard est dès lors de faire tout ce qui est nécessaire pour que l'Union parvienne réellement à se **doter d'une identité extérieure** qui lui permette de promouvoir ses valeurs et de défendre ses intérêts. Cela suppose évidemment une politique extérieure et de sécurité commune véritablement opérationnelle et une totale cohérence entre les aspects politiques et économiques de l'action extérieure de l'Union.

- Face aux nouveaux enjeux apparus dans le domaine de la sécurité en Europe, il faut en outre permettre à l'Union de progresser vers la définition d'une **politique commune de défense**, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune.

## **B. Principes et objectifs**

L'objectif à atteindre

12. La simple énumération des défis et des réponses à y apporter fait ressortir un objectif primordial à atteindre: le maintien d'une **intégration** et d'une **coopération** européennes fortes dans le contexte nouveau de cette fin de siècle; en effet, l'une et l'autre, avec les organisations qui assurent la sécurité européenne et les politiques nationales, constituent une garantie de paix et de prospérité pour les citoyens de l'Union.

Le Groupe fait observer que cette garantie de prospérité et de paix n'est pas irréversible et que ce serait une grave erreur de sous-estimer l'apport principal de la Communauté aux Etats membres et à leurs citoyens: la création d'une mentalité de vie en commun qui exclut la guerre comme moyen de résoudre les différends et qui s'est engagée résolument sur la voie de la croissance respectant l'environnement, de la compétitivité et de l'emploi, en favorisant la rigueur dans les comptes publics et la lutte contre l'inflation; c'est là le meilleur moyen de répondre aux attentes des citoyens. Le Groupe estime que la Conférence doit par conséquent maintenir et renforcer les principes et objectifs communs de l'Union, qui tendent vers la paix et la liberté, la sécurité intérieure et extérieure, la démocratie, la protection des droits de l'homme ainsi que la prospérité et la solidarité des Européens.

La flexibilité, sa logique et ses limites

13. Le succès de cette Union sans cesse plus étroite entre les peuples européens passe, comme nous l'avons vu, par sa capacité à répondre aux attentes des citoyens. Mais il doit aussi être fondé sur des principes communs qui doivent être réaffirmés. Ces principes imprègnent le **tronc commun** qui caractérise notre Communauté de droit, et impliquent notamment:

- le maintien de l'**acquis communautaire** dans son intégralité, ainsi que son développement, comme prévu à l'article B du traité. Ce maintien de l'acquis ne doit toutefois pas empêcher qu'on y apporte les aménagements nécessaires pour répondre aux situations nouvelles, ni, comme nous le verrons plus loin, que l'on recherche, cas par cas et si nécessaire, des formules souples qui permettent de franchir de nouvelles étapes d'intégration à des rythmes différents, sans que cela ne compromette en aucun cas les objectifs d'un projet commun;
- la consolidation d'un **cadre institutionnel unique**, qui est la principale garantie de cohérence dans les actions de l'Union et permet au citoyen d'identifier clairement les responsables de certaines tâches, chaque fois que les décisions prises le concernent manifestement.

Il convient de souligner que le respect de ces deux principes devrait constituer une réponse adéquate à la nécessité croissante de la cohérence de l'action de l'Union dans son ensemble, quelle que soit la décision prise par la Conférence sur le maintien de la structure bicéphale Union-Communauté, la division du traité en "piliers" du traité ou la fusion de ces derniers.

14. Sur la base de ce tronc commun, la perspective de l'élargissement et le fait que des schémas d'intégration différenciée aient déjà fait leur apparition dans l'Union posent la question de la **flexibilité et de ses limites**, dont dépendent l'issue de la Conférence et la manière de traiter l'élargissement. Il nous faut dire clairement ce que nous souhaitons faire ensemble pour pouvoir délimiter la portée de la réforme. S'il s'avère que la volonté commune fait défaut, cela ne devrait pas empêcher que ceux qui souhaitent ou ceux qui ont besoin de faire avancer l'Union puissent le faire dans des limites précises. Il faudra donc examiner, cas par cas et si nécessaire, les possibilités de flexibilité permettant à l'Union de gérer la diversité sans pour autant compromettre l'acquis et les objectifs communs.

15. Le Groupe rejette toute formule qui puisse conduire à une "Europe à la carte". Quant au cadre général dans lequel pourrait s'inscrire la flexibilité, une large majorité se rallie aux critères suivants:

- il ne faut accepter la flexibilité que lorsqu'elle sert les objectifs de l'Union et que toutes les autres possibilités sont écartées, et ce cas par cas;
- les différences dans le niveau d'intégration devraient être temporaires;
- aucun Etat qui le souhaite et qui remplit des conditions nécessaires, fixées à l'avance par tous, ne peut être empêché de participer pleinement à une action déterminée ou à une politique commune;
- il faut prévoir des mesures ad hoc pour aider les Etats qui, tout en le souhaitant, ne peuvent momentanément participer à telle ou telle action ou politique;
- en permettant la flexibilité, il faut réaliser les adaptations nécessaires pour préserver l'acquis et maintenir une base commune pour éviter tout recul par rapport aux principes et objectifs communs;
- sans préjuger ce que sera la structure du traité, il faut conserver un cadre institutionnel unique.

Plusieurs membres, tout en marquant leur accord sur l'essentiel de ce qui précède, soulignent que des modalités faisant appel à une telle flexibilité au sein de l'Union ne devraient être possibles qu'avec l'accord de tous, comme par le passé. Certains membres pensent que, bien qu'en principe de telles modalités devraient être temporaires, cela ne doit pas être nécessairement toujours le cas, notamment lorsqu'elles ne portent pas sur des domaines essentiels de l'activité communautaire.

16. Il convient de faire observer, par ailleurs, que les degrés de flexibilité admissibles sont différents, d'une

part, pour chacun des trois "piliers" et, d'autre part, selon qu'il s'agit des Etats membres actuels ou des Etats qui adhéreront lors du prochain élargissement.

- Si l'on ne saurait admettre, dans le "pilier" communautaire, des dérogations qui mettent en péril le marché intérieur et donnent naissance à des conditions discriminatoires pour la compétitivité, les questions relatives à la PESC ainsi que certaines questions relatives à la justice et aux affaires intérieures se prêtent davantage à la flexibilité (cf. ci-après lors de l'examen de ces questions).
- Les formules applicables aux pays adhérents devraient en principe être transitoires en fonction de la situation particulière de chacun d'eux et ne pourront être définies avec précision que lors de la négociation de leurs adhésions respectives. Toutefois une "masse critique" d'acquis essentielle pour l'adhésion doit être préservée, quels que soient les arrangements conclus en matière de flexibilité.

### C. Contexte et calendrier

17. La conférence n'est pas un événement isolé. Elle s'inscrit donc dans un **contexte** plus large, qui évoluera en partie parallèlement à la conférence et en partie dans son prolongement. Ce contexte englobe notamment les éléments suivants qui seront à l'ordre du jour de l'Europe d'ici à la fin de ce siècle:

- analyse des répercussions de l'élargissement sur les politiques et les ressources;
- renégociation du système des ressources propres et des perspectives financières pour 2000 et au-delà, en fonction notamment de l'analyse mentionnée ci-dessus;
- passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire;
- débat sur l'UEO compte tenu de l'échéance de 1998;
- négociations en vue de l'élargissement et ratification.

18. La réflexion globale sur la meilleure manière de gérer le calendrier européen d'ici à la fin du siècle a été menée par les membres du Conseil européen eux-mêmes, c'est-à-dire au plus haut niveau politique. Il ne fait aucun doute que tous ces éléments, même s'ils évoluent séparément, sont liés d'une manière ou d'une autre à la réforme de l'Union et il faudra donc examiner comment ils s'articulent entre eux, afin qu'ils puissent être menés à terme sans qu'ils se fassent mutuellement obstacle.

En résumé, ce n'est qu'après la conclusion satisfaisante de la conférence de 1996 que pourront être abordés, sur des bases plus solides, les autres thèmes; cela n'empêchera pas, au demeurant, que les travaux préparatoires nécessaires soient menés parallèlement. Le Groupe estime pour cette raison que la conférence devrait entamer ses travaux et les mener à terme le plus tôt possible pour que les autres éléments importants du calendrier puissent être traités en temps voulu.

19. Comme nous l'avons dit, **l'élargissement** est la réponse de l'Union aux nouveaux défis auxquels est confronté le continent européen. Toutefois, comme nous le verrons plus loin, cette réponse est elle-même un défi, en raison du triple impact qu'elle aura sur le système institutionnel conçu par les six Etats fondateurs, sur la sécurité intérieure et extérieure de l'Union et sur la nécessité de préserver et de renforcer notre communauté de droit. Il se peut par ailleurs que l'élargissement ait également des répercussions importantes sur les politiques de la Communauté et qu'il donne une dimension nouvelle au problème des ressources de l'Union.

20. Aussi le Groupe souligne-t-il avant tout que l'élargissement doit se faire, mais qu'il doit être bien préparé pour avoir des chances d'aboutir. L'éviter ou ne pas le réussir créerait une crise grave non seulement dans les pays candidats mais aussi dans l'Union actuelle.

Qui accédera à l'Union après l'élargissement? Il est évident que tous les pays européens qui le souhaitent et qui satisferont aux critères fixés par le Conseil européen de Copenhague ont vocation à adhérer à l'Union. Chaque cas devra être examiné selon ses propres mérites au cours des négociations. Toutefois, la tâche du Groupe de réflexion est de déterminer les réformes souhaitables et suffisantes qui permettront à l'Union d'accueillir les pays associés d'Europe centrale et orientale, y compris les pays Baltes, ainsi que Malte et Chypre.

Quand? Conformément aux conclusions du Conseil européen d'Essen, les négociations avec les Etats associés d'Europe centrale et orientale, y compris les Etats baltes, qui satisfont aux critères susmentionnés, ne pourront commencer qu'après la clôture de la conférence. Conformément aux conclusions du Conseil européen de Cannes, les négociations avec Chypre et Malte commenceront six mois après la conclusion de la conférence et tiendront compte de ses résultats.

Comment? Le prochain élargissement devra combiner une approche globale, permettant de répondre aux demandes communes, et des modèles d'adaptation souples qui permettront, dans chaque cas, de moduler dans le temps le processus d'intégration des pays candidats aux politiques communes de l'Union actuelle.

21. Il n'appartient pas au Groupe de se prononcer sur la nécessité ni sur les modalités d'une révision des politiques communes en fonction de l'élargissement. Il y a en revanche un consensus sur la nécessité de maintenir l'acquis et de le développer (articles B et N), comme principe de base pour les Etats membres actuels et comme signal important pour les pays candidats. Cela ne devrait pas empêcher une application progressive de l'acquis communautaire par les pays candidats.

Une grande majorité du Groupe souhaiterait séparer la conférence proprement dite de l'étude de l'impact de l'élargissement sur l'évolution future des politiques communes, et ce pour trois raisons: premièrement, parce que la révision des politiques ne requiert pas une modification des bases juridiques correspondantes; deuxièmement parce que, d'après le modèle d'élargissement qui, d'une manière générale, semble possible pour cette prochaine fois, les répercussions sur les politiques communes ne seront pas instantanées mais étalées dans le temps et, enfin, parce qu'il convient de ne pas mêler deux exercices aussi sensibles sur le plan politique.

Certains membres estiment qu'il conviendrait, parallèlement à la CIG, d'analyser plus à fond l'incidence de l'élargissement sur les politiques et les ressources. Un membre souligne que les grandes tâches de l'UE d'ici à la fin du siècle participent toutes d'une même stratégie globale, dont les résultats seront jugés en fonction de l'ensemble des efforts et des concessions qui seront exigés ainsi que des possibilités qui seront offertes à l'intérieur du projet commun.

#### D. Quelle conférence?

La portée de la conférence. La nécessité de la transparence

22. Le Groupe estime que la conférence doit apporter des **réponses adéquates** aux défis mentionnés ci-dessus. Cela signifie que la conférence doit non seulement améliorer le fonctionnement actuel de l'Union, mais aussi prévoir des réformes qui permettront à l'Union d'assimiler un nombre d'Etats plus important que lors des élargissements précédents. Le prochain élargissement donnera à l'Union une hétérogénéité beaucoup plus grande tant du point de vue de la taille des pays que de celui des langues et des niveaux de revenu ou encore des sensibilités dans les domaines touchant à la politique extérieure, à la justice et aux affaires intérieures.

Le traité de Maastricht prévoit pour la conférence une portée spécifique. Comme indiqué plus haut, cet objectif a, par la suite, été élargi à plusieurs reprises par le Conseil européen. Les chefs d'Etat et de gouvernement ont fait de la nécessité de réformer les institutions l'une des tâches importantes de la conférence en vue d'accroître l'efficacité, le caractère démocratique et la transparence de l'Union. A la lumière de ces éléments, le Groupe est convenu que l'objectif de la conférence devrait être ciblé de façon à

aboutir aux résultats nécessaires sans procéder à une révision générale du traité.

23. Le Groupe est favorable à un traitement **global et en un seul exercice** de toutes les questions couvertes par la conférence. Une conférence unique, ayant une vue d'ensemble de toutes les questions essentielles et non fractionnée, paraît être la meilleure solution pour parvenir à des résultats cohérents permettant de relever les défis auxquels l'Union se trouve confrontée.

24. Par ailleurs, il faut souligner que les résultats nécessaires peuvent être atteints dans le cadre d'une **modification des traités** et aussi d'une **amélioration des procédures et méthodes** de l'Union. Le Conseil européen de Cannes a recommandé au Groupe d'avoir à l'esprit l'intérêt de rechercher, pour ce qui est du fonctionnement des institutions, des améliorations ne nécessitant pas une modification des traités et pouvant de ce fait entrer en vigueur sans délai. Il convient de signaler, toutefois, que les propositions d'améliorations pratiques contenues dans le rapport portent souvent sur des questions qui, selon des options alternatives, devraient être subordonnées à une réforme du traité. Le choix entre ces options n'est pas technique, mais politique, puisqu'elles expriment des ambitions politiques de niveaux différents pour l'Union.

25. En outre, le Groupe estime que les travaux de la CIG de 1996 doivent se dérouler dans la plus grande **transparence** possible. Les préoccupations des institutions, de la société civile organisée et des futurs candidats doivent être entendues comme il convient. De même, l'opinion publique doit disposer de toutes les informations pertinentes lui permettant de suivre de près un débat qui touche directement aux préoccupations de base des citoyens. Cela est essentiel non seulement pour que les citoyens sentent qu'ils participent à l'effort de construction européenne mais aussi parce que leur avis est absolument indispensable pour que soit menée à bien la réforme.

26. Le Groupe est conscient du fait qu'une réforme inadéquate ou insuffisante aux yeux des citoyens, ou à laquelle ils ne se seront pas suffisamment sentis associés grâce à une information adéquate, risque de ne pas être approuvée. Les réformes qui résulteront de la conférence étant un élément essentiel du calendrier européen d'ici à la fin du siècle, le Groupe souligne l'importance **d'une conférence** qui, par son contenu et son déroulement, **répondre aux attentes** qui ont présidé à sa convocation. Nous estimons donc qu'il existe une obligation de résultats suffisants que les Parties à la conférence sont tenues d'assumer.

27. Le Groupe, compte tenu des éléments exposés ci-dessus et du mandat qui lui a été conféré, estime que la conférence devrait se limiter aux objectifs qui sont les siens, à savoir la réalisation des réformes juridiques ou pratiques qui permettront à l'Union d'être en mesure de répondre aux défis auxquels l'Europe est actuellement confrontée en poursuivant et en consolidant l'oeuvre de Maastricht et en préparant le terrain pour le prochain élargissement.

La conférence se situe, par ailleurs, dans le cadre d'un processus ouvert. Elle est une étape importante de ce processus mais certainement pas la dernière. L'Union poursuivra son développement à l'avenir après la conférence de 1996.

28. Dans ce contexte, le Groupe, sans prétendre limiter la souveraineté de la conférence, recommande de progresser essentiellement sur trois grands axes:

- **rapprocher l'Europe de ses citoyens;**
- **permettre à l'Union de mieux fonctionner et la préparer à son élargissement;**
- **doter l'Union d'une plus grande capacité d'action extérieure.**

## II. Le citoyen et l'Union

29. Le Groupe estime qu'un élément décisif, non seulement pour apprécier les raisons imposant une réforme du traité, mais encore pour assurer le succès de la conférence, consiste à placer le citoyen au centre de la

construction européenne et à essayer de répondre à ses attentes et à ses préoccupations, ce qui revient, en définitive, à faire de l'Europe l'affaire de ses citoyens. **Servir les intérêts et répondre aux attentes** des citoyens à l'avenir, tel doit être le **principe conducteur de la réforme** envisagée.

30. Le Groupe estime qu'il y a des valeurs communes européennes que l'Union doit protéger et promouvoir. Elles sont le fondement de nos démocraties et de notre sécurité et sont également présentes dans le sentiment d'appartenance à l'Union. Parmi les éléments essentiels de cette tâche, il faut citer le respect des droits fondamentaux, la non-discrimination, la définition des droits et obligations tant des citoyens de l'Union que des citoyens des pays tiers présents sur le territoire de l'Union. En outre, les préoccupations des citoyens en matière de sécurité accrue, d'emploi, d'environnement, de transparence et d'une Union plus proche d'eux doivent être dûment prises en compte par l'Union. Tous ces éléments sont développés dans ce chapitre.

### A. Promouvoir les valeurs Européennes

Les droits de l'homme et les droits fondamentaux

31. Une approche fondamentale dans ce domaine consisterait, en premier lieu, à rendre explicite et plus opérationnel le principe général du respect des **droits fondamentaux** visés à l'article F paragraphe 2. Manifestement, l'application de ce principe doit se faire "erga omnes", c'est-à-dire pour toutes les personnes se trouvant sur le territoire de l'Union, qu'il s'agisse de citoyens de l'Union ou de ressortissants de pays tiers.

32. A cet égard, certains ont évoqué la possibilité de mentionner expressément à l'article F paragraphe 2 que les Etats membres sont tenus de respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales et d'ajouter que, s'ils ne le font pas, l'Union pourrait prendre les mesures en conséquence. Cette mention expresse renforcerait la visibilité de l'Union en tant que communauté partageant les mêmes valeurs. Il est important que cet élément soit garanti pour l'avenir tant par les membres actuels que par les pays qui adhéreront lors du prochain élargissement.

33. D'une manière générale, le Groupe estime que, au stade actuel du processus de construction européenne, surtout dans la perspective de l'élargissement, il est urgent d'assurer le respect intégral des droits fondamentaux, tant dans les relations de l'Union et des Etats membres qu'entre ceux-ci et les individus. Le Groupe estime donc, dans sa majorité, qu'il conviendrait d'introduire dans le traité un article prévoyant des mécanismes de sanction pouvant aller jusqu'à la **suspension** des droits attachés à la condition de membre pour tout Etat coupable de violations graves et répétées des droits fondamentaux ou des principes démocratiques essentiels. On a même évoqué la possibilité d'une **expulsion**.

Néanmoins, la plupart des membres se montrent réticents à accepter cette possibilité, qui leur paraît inutile si la suspension des droits produit les effets souhaités, ou en raison des risques que comporterait la remise en question de l'irréversibilité de l'appartenance à l'Union.

34. En ce qui concerne la possibilité que des **individus introduisent des recours** en matière de droits de l'homme, une large majorité des membres du Groupe souligne que l'on bute actuellement sur une incohérence: si les Etats membres sont soumis aux mécanismes de surveillance prévus par la Convention européenne des droits de l'homme, ce contrôle ne s'exerce pas sur les institutions de l'Union et la législation communautaire. Jusqu'à présent, c'est la Cour de justice de Luxembourg seule qui veille à la protection des droits de l'individu.

Selon un point de vue, largement partagé au sein du Groupe, l'Union, si elle est dotée de la personnalité juridique, ou la Communauté, en tout état de cause, devrait **adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme**. A cet égard, on peut rappeler que la Cour de justice a été invitée à rendre un avis sur cette question.

Face à ce sentiment majoritaire, certains membres estiment que l'adhésion de l'Union ou de la Communauté à la Convention européenne des droits de l'homme est inutile.

35. Indépendamment de ce qui précède, différents membres font observer qu'il conviendrait d'insérer dans le traité un **catalogue de droits** que ce soit dans le dispositif, dans une annexe ou dans le préambule. Le Groupe a pris connaissance d'une étude comparative des droits fondamentaux garantis dans les Etats membres, réalisée par le Secrétariat du Conseil et d'où ressortent les difficultés techniques de l'exercice, bien que tous les Etats membres assurent la protection des droits de l'homme sur leur territoire.

Au niveau de l'Union européenne, pour ce qui est de la **protection des individus**, ces membres estiment que seule l'adhésion de la Communauté à la Convention européenne et/ou l'introduction d'un catalogue de droits dans le dispositif conférerait une protection supplémentaire tant par les Cours de Luxembourg et de Strasbourg dans le premier cas, que par la seule Cour de Luxembourg dans le second.

On a fait observer, en outre, que les incidences pour l'Union des différentes propositions en matière de droits fondamentaux devraient être examinées attentivement par la conférence.

Certains membres ne voient pas l'utilité d'insérer une charte des droits fondamentaux dans le traité, puisque tous les Etats membres les garantissent déjà sur leur territoire.

Un point de vue intermédiaire consisterait à admettre que l'on intègre au préambule du traité - sans que cette démarche produise donc des effets juridiques directs, tout en ayant une dimension politique importante - une codification des droits et obligations du citoyen qui serait la somme de tous les droits et obligations mentionnés en diverses parties du traité.

36. Une large majorité du Groupe souligne la nécessité d'incorporer dans le titre VIII du traité CE l'Accord sur la politique sociale, considéré comme l'expression de valeurs européennes communes, afin qu'un climat social sain puisse accompagner l'intégration économique. Un membre n'accepte pas cette incorporation, estimant qu'elle réduirait la compétitivité.

37. Certains membres du Groupe ont évoqué d'autres modalités possibles de reconnaissance dans ce domaine. Parmi ces modalités, figurent l'insertion dans le traité de droits à caractère socio-économique et, concrètement, l'intégration au traité de la **Charte sociale européenne**, du droit au **travail**, du droit à un **environnement sain**. Certains membres ont même suggéré d'inclure dans le traité l'interdiction de la **peine de mort**.

38. Plusieurs représentants ont également proposé que les ressortissants de pays tiers établis sur le territoire de l'Union bénéficient d'un statut spécial assorti de certains droits (droits de libre circulation et de résidence). Certains membres subordonnent leur approbation à l'existence d'une politique commune en matière d'immigration.

#### La non-discrimination

39. En vue de permettre à l'Union de continuer à incarner les valeurs communes de l'Europe, le Groupe a analysé les aspects suivants:

- une clause générale de non-discrimination (complétant la non-discrimination en raison de la nationalité prévue à l'article 6) élargie de manière à englober, outre la nationalité, des facteurs tels que le sexe, la race, la religion, un handicap, l'âge et l'orientation sexuelle;
- le renforcement et l'extension à tous les domaines, au-delà de la simple égalité dans la rémunération du travail, prévue à l'article 119, du principe général de **l'égalité entre les hommes et les femmes**, qui devrait être formulé dans le traité d'une manière positive et non seulement comme le résultat d'une interdiction de discrimination. A ce sujet, certains membres souhaitent que le traité prévoie que toutes les politiques et tous les programmes de l'Union doivent prendre en compte l'égalité entre hommes et femmes;

- une condamnation expresse, dans le traité, du **racisme, de la xénophobie** (y compris une référence directe à l'**antisémitisme**) et de l'**intolérance** par une disposition analogue à la proposition de 1993 suggérée par le Parlement européen;
- la prise en considération particulière des personnes souffrant de **handicaps**, tant par une mention dans la clause de non-discrimination figurant à l'article 6 du TCE que par l'introduction de dispositions pertinentes dans l'un de ses chapitres. En pareil cas, il faudrait, selon certains membres du Groupe, prévoir une clause permettant de se prémunir contre toute conséquence économique disproportionnée qui pourrait résulter d'une telle disposition.

Toutes ces possibilités ont recueilli le soutien de la majorité des membres du Groupe, sous réserve d'une évaluation plus fouillée de leurs conséquences juridiques et économiques par la conférence. Un membre, toutefois, estime qu'il est inutile de prévoir des références nouvelles ou renforcées dans ces domaines sensibles et que des mesures nationales sont les plus aptes à garantir les droits en question.

#### La citoyenneté de l'Union

40. Le Groupe constate que l'introduction dans le TUE, par l'article B troisième tiret, du principe de la citoyenneté de l'Union - qui s'ajoute, sans s'y substituer, à la citoyenneté nationale - et son développement dans les articles 8 à 8E, répond à la nécessité de rapprocher davantage les citoyens du processus de construction européenne. Mais il reconnaît aussi que cette intention n'a pas été perçue de la même manière dans tous les Etats membres: alors que, dans la plupart d'entre eux, la notion de citoyenneté a renforcé le sentiment d'appartenance à l'Union, dans d'autres, en revanche, il n'a pas été possible de faire progresser l'idée que la citoyenneté de l'Union ne remplace pas la citoyenneté des Etats membres mais la complète.

41. Il est logique que cette diversité de situations se reflète dans les attitudes du Groupe.

- Pour une large majorité, la citoyenneté de l'Union est un élément essentiel pour que le traité puisse être accepté par l'opinion publique et elle se prononce donc clairement en faveur de son développement, grâce au renforcement des **droits spécifiques** du citoyen de l'Union qui figurent déjà dans le traité (parvenir à la libre circulation et à la liberté de résidence sans restriction, compléter la protection diplomatique et consulaire dans les pays tiers) et à l'introduction éventuelle de nouveaux droits, ainsi qu'à une simplification des articles du traité relatifs à la citoyenneté. Les citoyens devraient bénéficier d'un droit spécifique à l'information sur les questions de l'Union et sur la manière dont celle-ci fonctionne.

- Face à ce courant majoritaire, certains membres du Groupe soulignent que la citoyenneté de l'Union est perçue comme une menace pour l'identité nationale dans certains Etats membres, raison pour laquelle ils n'estiment pas opportun d'en développer le contenu, ni le concept lui-même.

- Le Groupe propose que le traité indique encore plus clairement que la citoyenneté de l'Union ne remplace pas la citoyenneté nationale.

42. Certains membres du Groupe ont attiré l'attention sur l'effet favorable sur le sentiment d'appartenance à l'Union que pourrait exercer la **suppression de l'utilisation du passeport** pour le passage des frontières intérieures.

43. Le Groupe a également examiné l'idée d'un service volontaire par l'institution d'un "**peace corps**" européen pour des actions humanitaires. Une large majorité de représentants donnent à cette idée leur accord de principe, en soulignant que l'on développerait ainsi chez les jeunes un sentiment de solidarité et d'appartenance à l'Union. Certains membres ont également proposé de confier au "peace corps" une mission d'assistance aux Etats membres en cas de catastrophes naturelles (inondations, incendies, tremblements de terre, etc.). Toutefois, on a fait observer que les modalités pratiques de cette initiative risquaient de susciter certaines difficultés qu'il faudrait résoudre, mais que le Groupe ne peut examiner en détail

## Services publics d'intérêt général

44. Une majorité préconise que la CIG examine le renforcement de la notion de **service public d'intérêt général**, en tant que principe complétant les critères de marché. On a indiqué que, dans les économies modernes, la fourniture de certains services (tels que l'approvisionnement en électricité et en eau, les services postaux, l'enseignement, le téléphone et certaines formes de transports publics) doit répondre à certains critères, comme la disponibilité universelle, qui doivent être garantis en toutes circonstances, que le fournisseur relève du secteur public ou privé. Il s'agit donc de protéger l'accès du consommateur et non la nature du fournisseur. Selon certains membres, le traité devrait contenir des dispositions plus précises et plus complètes concernant le rôle des services publics et des services d'intérêt général afin de garantir que la concurrence n'affecte pas la disponibilité, la qualité et l'universalité des services fournis au citoyen. D'autres estiment que le meilleur moyen de servir l'intérêt général est de maintenir les dispositions existantes du traité, qui, selon eux, assurent un équilibre suffisant entre la politique de concurrence et les besoins de service public.

## B. Liberté et sécurité intérieure

### Considérations générales

45. La consolidation de la sécurité intérieure dans un espace de libre circulation sans frontières intérieures est l'un des principaux défis qu'affronte actuellement l'Union. Aussi le Groupe lui a-t-il accordé une attention prioritaire, ainsi que l'avait demandé le Conseil européen de Cannes. A cet égard:

- le Groupe est conscient du fait que les citoyens réclament clairement une **plus grande sécurité** dans le cadre de l'Union face à des phénomènes comme le terrorisme et d'autres formes de criminalité organisée (trafic de drogue, etc.);
- il est en outre estimé que, dans un contexte de marché unique, de société ouverte et d'abolition des frontières intérieures de l'Union conformément au traité, l'Etat ne peut garantir pleinement la sécurité interne de ses citoyens en agissant de façon isolée, étant donné que ces phénomènes ont manifestement une dimension internationale. Il existe une nette contradiction entre l'organisation réellement internationale de cette forme de criminalité et le caractère national des principaux instruments disponibles pour la combattre, ce qui explique l'efficacité limitée de ces instruments;
- les citoyens réclament aussi que l'on apporte de meilleures réponses au défi que représente pour l'Union la montée des pressions migratoires auxquelles elle est soumise et dont l'ampleur et la diversité exigent une gestion commune. L'exploitation de l'immigration illégale est un problème qu'il faut prévenir par des actions à l'échelle européenne;
- enfin, la perspective du prochain élargissement de l'Union suppose un changement qualitatif dans le besoin d'assurer plus efficacement la sécurité des citoyens à l'intérieur de l'Union.

### Analyse critique de la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures

46. Sur la base des réflexions ci-dessus, le Groupe a analysé les dispositions et le fonctionnement du **titre VI du traité** et, tout en reconnaissant que la coopération JAI n'existe que depuis peu et qu'elle représente un progrès par rapport à la situation antérieure, il a estimé à l'unanimité que l'ampleur des défis est sans commune mesure avec les **résultats** des actions entreprises jusqu'ici pour y faire face.

47. Une forte majorité, tout en reconnaissant les conséquences du manque de pratique concernant ce titre et l'importance de l'élément intergouvernemental des matières qu'il régit, estime que ni cette situation ni une prétendue absence de volonté politique ne suffisent pour expliquer l'insuffisance des résultats dans ce

domaine. La raison en est plutôt que certaines dispositions de ce titre sont inadéquates et que leur fonctionnement est nettement déficient, ainsi que l'ont indiqué les rapports de la Commission et du Parlement européen sur le fonctionnement du traité.

Toutefois, certains membres, se référant aux difficultés politiques à renoncer à la souveraineté nationale dans ce domaine, ont indiqué que l'insuffisance des progrès n'est pas nécessairement due à la nature intergouvernementale de la coopération et qu'une amélioration des structures, actuellement complexes, pourrait résoudre bon nombre des problèmes qui se posent aujourd'hui.

48. Pour la grande majorité, cette situation s'explique par une triple constatation.

- Absence d'**objectifs** et d'un calendrier pour leur réalisation. En effet, au lieu de mettre l'accent sur la consolidation d'un espace de liberté et de sécurité sans frontières intérieures, dans lequel les personnes puissent circuler librement, ce qui devrait être le but poursuivi par toutes les actions entreprises, l'article K.1 se borne à énumérer une liste de domaines d'intérêt commun.

La définition des objectifs poursuivis permettrait de déterminer avec plus de précision les moyens et les actions nécessaires. On dissiperait ainsi les doutes que les citoyens pourraient éprouver aujourd'hui quant aux actions envisagées ou à leur but ultime. D'un autre côté, les limites des différents domaines d'intérêt ne se distinguent pas clairement des compétences communautaires visant le même objectif (par exemple, la libre circulation des personnes). Il en résulte un chevauchement des actions et un risque d'"osmose" entre "piliers". Les moyens d'amélioration (ou "passerelles") se sont révélés inopérants. En réalité, la règle de l'unanimité et la nécessité d'une ratification au niveau national font de la passerelle un instrument très difficile à utiliser.

- Sont également jugés inadéquats les **instruments** de ce titre, qui sont analogues à ceux du titre V, alors que la nature des tâches est bien différente: la politique extérieure s'exerce rarement dans un cadre normatif et suppose une certaine souplesse d'action alors que les questions touchant à la sécurité du citoyen exigent une protection juridique et, partant, un cadre normatif. Néanmoins, certains estiment que l'instrument de l'action commune peut en définitive s'avérer particulièrement utile dans des cas déterminés. D'autres font observer que les directives pourraient parfaitement s'appliquer au secteur JAI. Il est estimé également que les conventions sont soumises à une procédure d'approbation extrêmement lente et qu'il serait utile qu'elles puissent entrer en vigueur entre les Etats membres qui les ont ratifiées dès qu'un certain nombre de ratifications est atteint.

- Enfin, cette même majorité estime qu'il manque un véritable **mécanisme** institutionnel d'impulsion. Les structures de travail complexes, réparties sur cinq niveaux de négociation différents, qui se superposent parfois et contribuent à bloquer les décisions, ne sont pas - et cet avis est partagé par le groupe minoritaire - les instruments les plus adéquats pour progresser dans ce domaine.

Comment augmenter l'efficacité en la matière?

49. Selon une large majorité, la conférence devrait améliorer les objectifs et les instruments prévus dans ce domaine par le traité. De nombreux membres préconisent une approche pragmatique qui consisterait à identifier les domaines où il est souhaitable de maintenir les institutions et les critères communs (droit d'initiative non exclusif de la Commission, contrôle du Parlement européen et de la Cour de justice, utilisation de la règle de la majorité dans certains cas, sans préjudice d'une utilisation appropriée de la règle de l'unanimité dans des domaines particulièrement sensibles) et où la Communauté doit exercer pleinement ses compétences.

- De l'avis de ces membres, le domaine de la coopération policière et judiciaire, tant en matière civile que pénale, doit se développer dans le sens d'une **coopération intergouvernementale** plus étroite, au moins pendant un certain temps. Dans l'intervalle, il conviendrait d'examiner sérieusement, au sein de l'Union, s'il faut dès lors considérer comme admissible que le délit "politique" soit exempté de l'extradition entre Etats

membres et il pourrait être utile d'alléger la procédure prévue à l'article K.9 ("passerelle"). Il a été suggéré également d'introduire dans le traité une base juridique spécifique permettant la réalisation d'actions de lutte contre le trafic de drogue. Il a été indiqué en outre que les codes pénaux des Etats membres devraient inclure une disposition harmonisée pour faire de la **fraude** au budget communautaire un délit assorti de sanctions comparables.

Cette coopération accrue exige une amélioration des instruments juridiques (la convention est parfois un instrument trop peu maniable: dans certains cas, elle doit être remplacée ou doit pouvoir entrer en vigueur dès sa ratification par une majorité d'Etats) ou du rôle des institutions (initiative généralisée - quoique partagée - de la Commission, consultation du Parlement européen, contrôle juridictionnel par la Cour de justice).

- A l'intérieur de cette tendance, de nombreux membres sont d'accord pour estimer qu'un domaine qui devrait relever de la compétence de la Communauté est celui constitué par toutes les questions qui touchent au franchissement des frontières extérieures: **régime des étrangers, politique d'immigration, droit d'asile** (exclusion du droit d'asile entre citoyens de l'Union) et **règles communes concernant les contrôles aux frontières extérieures**. Il se trouve, en outre, que d'autres aspects du franchissement des frontières extérieures, tels que le format des visas et la liste commune des visas, sont déjà traités dans le cadre du premier "pilier", de sorte que la communautarisation permettrait à l'action extérieure de l'Union en la matière de gagner en cohérence, condition essentielle pour l'efficacité dans ce domaine.

50. D'autres estiment que la séparation actuelle en "piliers" est essentielle pour respecter la gestion intergouvernementale de ces questions, si étroitement liées à la souveraineté nationale. Ils estiment, par conséquent, que le principal moyen d'améliorer le fonctionnement du titre VI est de trouver des améliorations pratiques de nature à renforcer la coopération.

51. Le Groupe estime à l'unanimité qu'il convient de limiter le nombre de niveaux préparatoires et de nombreux membres considèrent également qu'il faut renforcer le Secrétariat général du Conseil dans ce domaine.

52. On a évoqué l'idée selon laquelle l'Union européenne devrait explorer les moyens d'une coopération plus structurée avec le Conseil de l'Europe dans la lutte contre la drogue.

53. Le Groupe est d'accord pour estimer que les parlements nationaux et les institutions européennes devraient intensifier leurs relations dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Il a été indiqué à cet égard que la COSAC ou une commission interparlementaire ad hoc pourrait faciliter l'échange d'informations parlementaires en la matière. L'idée d'un Haut conseil consultatif constitué de deux représentants des parlements nationaux a également été présentée comme présentant un intérêt particulier dans ce domaine.

54. Divers membres du Groupe proposent l'intégration de **Schengen** dans l'Union européenne par le biais d'arrangements faisant appel à la flexibilité (cf. point I.B ci-dessus). D'autres considèrent que cette question devrait être examinée à la lumière des progrès réalisés par la Conférence dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

55. En ce qui concerne le régime des étrangers, comme il est indiqué au point précédent, certains membres souhaitent que l'on parvienne à établir dans le cadre de l'Union un statut commun pour les **résidents** en séjour régulier originaires de pays tiers, bien que d'autres fassent observer que cela suppose une politique commune globale en matière d'immigration.

### C. Emploi

56. Le Groupe souligne qu'il est nécessaire et urgent de répondre au défi de la **création d'emplois**, qui représente une exigence pressante des citoyens.

57. L'augmentation de la **compétitivité** - qui est encouragée par l'intégration européenne - est la clé pour la création d'emplois. Toutefois, s'il faut reconnaître que c'est surtout au niveau local des entreprises que l'on peut agir dans ce domaine, il n'en demeure pas moins que c'est toujours aux Etats qu'il incombe, en premier lieu, d'assurer la cohésion économique et sociale et de venir en aide aux exclus. Cela étant, l'Union ne peut ignorer les effets économiques et sociaux des politiques nationales. Bien que l'Union n'ait pas de solution miracle à apporter au chômage, elle peut coordonner et mobiliser les efforts dans une direction commune. Le Groupe considère donc qu'il convient de continuer dans la voie tracée par le Livre blanc sur la compétitivité et de poursuivre l'examen de la problématique de l'emploi engagé lors du Conseil européen d'Essen et qui a déjà constitué le point principal de l'ordre du jour des derniers Conseils européens.

Le Groupe est également d'accord pour estimer que l'emploi n'est pas aujourd'hui une politique sectorielle, mais un objectif qu'il convient de renforcer, de même que le résultat global des politiques menées par la Communauté. A cet égard, l'article 2 du TCE dispose que la mission du marché unique, de l'UEM et de toutes les politiques est de promouvoir un niveau d'emploi et de protection sociale élevé. Actuellement, différentes politiques peuvent apporter une contribution particulière à cet effort, notamment la politique de la concurrence, la politique de l'environnement, les fonds structurels, l'éducation et la recherche.

Le Groupe considère donc que la Commission, le Conseil "Ecofin" et le Conseil "Affaires sociales" devraient continuer à consacrer à ce problème toute l'attention dont ils ont fait preuve jusqu'ici. Leur activité de supervision, de coordination et d'information courante devrait déboucher sur la mise en place d'un cadre de stratégies communes et de renforcement des volets économiques et sociaux de l'Union, qui devrait se retrouver dans les grandes orientations des politiques économiques visées à l'article 103 du TCE.

Certains membres suggèrent que la compétitivité soit mentionnée à l'article B du traité.

58. Une large majorité de membres propose que l'on insiste davantage, dans les bases juridiques des politiques précitées, sur l'objectif de la création d'emplois. En tout état de cause, de nombreux membres considèrent que la Communauté devrait soumettre ses propositions et l'exécution de ses politiques à un contrôle d'efficacité en termes de capacité à créer des emplois, conformément à l'article 2.

Pour certains membres, la création d'emplois devrait figurer parmi les tâches visées à l'article 3 du traité.

59. Plusieurs membres vont plus loin et préconisent, en outre, l'insertion dans le TUE d'un chapitre sur la politique de l'emploi. De ce point de vue, il conviendrait, selon certains, de créer un Haut comité de l'emploi, ayant le même rang que le Comité monétaire et chargé de surveiller l'incidence des politiques et financements de l'Union sur la situation de l'emploi. Cela impliquerait un développement approprié de l'intégration économique et sociale de l'Union dans le respect total des dispositions de l'UEM.

60. A l'opposé, certains membres estiment que l'introduction dans le traité de nouvelles dispositions sur la politique de l'emploi n'est ni nécessaire ni de nature à améliorer la compétitivité et la création d'emplois; ils soulignent que la création d'emplois résulte d'une compétitivité et d'une flexibilité accrues de l'économie et d'une réduction de la charge bureaucratique. Ils estiment en outre que la politique en matière d'emploi est un problème que les Etats membres doivent régler eux-mêmes à la lumière des circonstances qui sont les leurs. De ce point de vue, la création d'emplois reviendrait, au niveau de l'Union, à améliorer dans la pratique la manière et les moyens de coordonner les politiques nationales.

#### **D. L'environnement**

61. Pour ce qui concerne l'**environnement**, le Groupe souligne que l'opinion publique demande un plus grand respect des limites qu'impose l'environnement et le développement durable.

62. Certains membres ont évoqué la nécessité de mieux préciser que l'environnement et le développement durable sont des objectifs prioritaires de l'Union. Aussi la dimension environnementale doit-elle être intégrée dans d'autres politiques sectorielles, par exemple la politique agricole, intervenant dans la préservation de l'environnement. A cet égard, le Groupe considère qu'il est prioritaire de tenir compte de la dimension

environnementale dans les politiques communautaires.

63. Certaines propositions possibles ont, à cet égard, été présentées au sein du Groupe: l'inclusion dans le traité des accords conclus lors de la Conférence de Rio de telle sorte que les politiques communautaires tendent vers un développement durable; la possibilité d'introduire des dispositions relatives à l'environnement dans les articles 36 (restrictions à l'importation), 39 (objectifs de la politique agricole commune), 74 (transports), ainsi que 129 B et suivants (grands réseaux transeuropéens), du traité; l'éventuelle extension des possibilités offertes aux Etats membres par l'article 100 A paragraphe 4 d'instaurer des normes nationales plus rigoureuses; une plus grande implication du PE dans ces matières par la procédure de codécision; l'insertion dans chaque proposition d'une évaluation de ses incidences sur l'environnement.

64. D'un autre point de vue, d'aucuns ont également fait observer qu'aujourd'hui une bonne partie de la législation de chacun des Etats membres en matière d'environnement est d'origine communautaire et qu'il conviendrait d'abord que l'importante réglementation déjà en vigueur soit correctement appliquée. Les moyens permettant de renforcer la mise en oeuvre et l'application de cette réglementation doivent être examinés, sans nécessairement modifier le traité. Plus particulièrement, la conférence devrait examiner les moyens permettant d'améliorer la capacité de l'Union d'agir plus efficacement et de déterminer les cas où cette action continuerait à relever des Etats membres.

65. Une majorité des membres est disposée à envisager des extensions du vote à la majorité qualifiée dans ce domaine. Certains membres ont toutefois rappelé les limites que devrait imposer l'application du principe de suffisance des moyens au cas où les exceptions au vote à la majorité qualifiée prévues dans ce domaine devaient être abandonnées. Le caractère quasi-constitutionnel de telles exceptions, qui concernent des questions très sensibles sur le plan de la souveraineté des Etats ou ont des incidences financières très importantes à l'échelon national, a par ailleurs été souligné.

66. A propos de l'environnement, un membre propose de renforcer les dispositions du traité Euratom en matière de sécurité nucléaire. Un membre propose d'introduire dans le traité une référence à l'objectif d'une élimination progressive du recours à l'énergie nucléaire pour la production d'énergie. D'autres ont toutefois fait observer que l'énergie nucléaire fournit 75 % des besoins en énergie de certains Etats membres et qu'elle semble, pour beaucoup de leurs citoyens, être la manière la plus propre de produire de l'énergie.

## E. Une Union plus transparente

67. Le Groupe est d'accord pour reconnaître la nécessité de rendre les affaires de l'Union plus accessibles et plus intelligibles pour les citoyens. La notion de "transparence" a cette finalité et revêt différents aspects (dont bon nombre ne nécessitent pas de modification des traités).

- Le Groupe a examiné la possibilité de **simplifier et de clarifier** le fonctionnement des institutions et recommande que les institutions utilisent mieux **la publicité, l'information et la consultation**, en particulier pour ce qui est de faciliter les travaux des parlements nationaux. Les **propositions de la Commission** doivent être connues plus longtemps à l'avance. Le Groupe encourage la pratique des "livres verts". Il estime par ailleurs que le recours toujours plus fréquent aux **accords interinstitutionnels**, dont tous reconnaissent l'utilité, doit s'accompagner des mesures nécessaires de diffusion et de publicité quant à leur contenu.
- L'application du principe de subsidiarité peut contribuer à une meilleure transparence (cf. ci-dessous)
- Les modifications concernant l'organisation et les méthodes de travail du **Conseil** devront tenir compte, entre autres, de l'objectif d'une transparence accrue. Dans cette perspective, mise à part la question de la **publicité** des travaux du Conseil, on recommande d'améliorer **l'information** des particuliers et d'accroître la **clarté et la qualité des textes** législatifs. Plusieurs membres se sont référés aux recommandations pertinentes à cet égard que contient, à leur avis, le rapport Koopmans.

• Certains représentants sont d'avis qu'il faut inclure dans le TUE le principe général de l'**accès aux documents** de l'Union. Ils estiment, en effet, que ce principe ne serait pas suffisamment garanti par la législation dérivée ou par des engagements politiques et que le traité doit comporter une base juridique permettant aux citoyens et aux parlements nationaux d'avoir l'assurance d'un accès plus direct aux documents. D'autres membres préfèrent que ce principe soit maintenu et développé dans un code de conduite de la Commission et du Conseil.

68. Le Groupe estime également d'une manière générale qu'il convient de **simplifier** dans la mesure du possible le texte même du **traité**, afin que son contenu devienne plus clair et plus lisible, le rendant de ce fait accessible pour tout citoyen qui serait intéressé à l'examiner et à l'étudier. A cette fin, le Secrétaire Général du Conseil a, à la demande du Groupe, présenté un document sur les possibilités de simplification et de clarification du texte du traité, sans que son contenu s'en trouve altéré.

Ayant procédé à un premier examen de ce rapport intéressant, le Groupe est parvenu aux deux conclusions suivantes.

- En ce qui concerne la portée de l'opération à réaliser, tous les représentants pourraient tomber d'accord sur une simplification minimale consistant à supprimer toutes les dispositions caduques et à procéder à une renumérotation des articles. Certains n'estiment ni opportun ni approprié d'aller au-delà de cette simplification, car il ne semble guère possible de réaliser cet objectif sans altérer la substance ou l'équilibre du traité. Toutefois, la majorité penche en faveur de solutions de plus grande portée conduisant à un traité plus simple. Ces options entraînent une réforme de la structure du traité que seule la conférence peut décider.

- Aussi le débat sur la simplification du traité ne se réduit-il pas à une question purement technique qu'il serait possible de dissocier de la décision sur le contenu. Toutefois, un groupe de travail placé sous l'égide de la Conférence pourrait examiner la question d'une simplification formelle et ses conclusions, jointes aux résultats quant au fond, pourraient faire l'objet de l'accord final de la Conférence. Certains membres insistent pour que le mandat de ce groupe, s'il convient de l'instituer, soit arrêté au plus tôt.

## F. La subsidiarité

69. Le Groupe souligne qu'il importe d'appliquer correctement le principe de subsidiarité et de proportionnalité, consacré dans l'article 3 B du Traité et confirmé par l'accord interinstitutionnel relatif à son application.

La subsidiarité impose une obligation non seulement juridique mais aussi de comportement.

Une application correcte de ce principe doit éviter deux écueils: que la subsidiarité demeure un principe abstrait sans prise sur la réalité, ou qu'elle devienne un instrument tendant à réduire systématiquement les compétences de l'Union. On estime que le principe de subsidiarité doit servir à guider le bon exercice des compétences partagées entre la Communauté et les Etats membres, en évitant tout détournement par excès comme par défaut. La subsidiarité ne saurait être un prétexte invoqué pour justifier le manque de solidarité ou la renationalisation de politiques communes. Il ne peut pas non plus servir d'alibi pour accroître systématiquement les tâches de la Communauté. Pour ces raisons, la plupart des membres du Groupe estiment qu'il n'est pas souhaitable de modifier l'article 3 B du traité, mais qu'il convient de l'appliquer correctement.

70. Certains membres considèrent comme nécessaire un contrôle plus efficace de l'application de ce principe par les **institutions** auxquelles il incombe de veiller aux traités: la Commission, par un contrôle a priori et la Cour de Justice, par un contrôle a posteriori.

A cet égard, divers représentants ont insisté pour que, sur la base de la **déclaration d'Edimbourg**, un protocole sur la subsidiarité soit incorporé dans le traité.

Par ailleurs, un membre propose de renforcer le contrôle de la subsidiarité par une nouvelle procédure juridique qu'exerceraient les parlements nationaux devant la Cour. D'autres préconisent une surveillance politique accrue. A cet égard, il a été suggéré d'accroître le contrôle a priori grâce à la consultation d'un **Comité consultatif à haut niveau**, composé de deux membres de chaque parlement national, qui indiquerait dans ses rapports si la subsidiarité est correctement appliquée. En outre, on a rappelé l'idée que le **Conseil**, lorsqu'il est saisi d'une proposition de la Commission et avant de statuer sur le fond, se prononce sur la question préalable de savoir si la proposition satisfait à une application correcte du principe de subsidiarité, mais la majorité des membres estiment que le processus décisionnel du Conseil ne devrait pas différer de celui qui vaut pour le fond de la proposition.

Un membre propose d'insérer dans le traité une disposition **limitant** tout excès de réglementation et prévoyant un recours plus systématique à des clauses explicites de limitation de la compétence communautaire, comme c'est aujourd'hui le cas dans les domaines de l'éducation, de la santé ou de la culture.

71. Une très large majorité du Groupe rejette la demande formulée par le **Comité des régions** dans son rapport qui vise à obtenir le droit de saisir la Cour de Justice dans les cas où le principe de subsidiarité n'a pas été mis en œuvre correctement. On estime qu'il n'appartient pas au Comité des régions d'interpréter l'application du principe de subsidiarité, en cas de compétences partagées entre l'Union et les Etats.

72. Plusieurs membres ont relevé la nécessité de renforcer, dans le traité, le principe de suffisance des moyens considéré comme un élément modérateur pour l'exercice des compétences de la Communauté. Ce principe ne vise pas à assurer un financement communautaire pour toute décision de la Communauté entraînant des frais pour l'un ou l'autre de ses Etats membres, mais il devrait impliquer un contrôle a priori, qui empêcherait l'Union de prendre des engagements financiers exorbitants contre la volonté des Etats, qui seraient obligés de les financer au titre de leurs budgets nationaux. Le principe de suffisance des moyens vise à assurer la compatibilité entre les ambitions de la proposition de l'Union et les moyens de l'Etat membre qui finance.

73. Certains membres ont souligné qu'une application correcte du principe de subsidiarité et la prise en considération adéquate du principe de suffisance des moyens pourraient faciliter le passage de la règle de l'unanimité à celle de la majorité qualifiée dans certains domaines tels que l'éducation, l'environnement ou la politique sociale.

### III. Une Union efficace et démocratique

74. L'objectif de la réforme de 1996, tel qu'il ressort du mandat donné et du défi que constitue l'élargissement, est d'assurer que l'Union fonctionne avec efficacité et légitimité. Il s'agit en définitive **d'améliorer la qualité** du fonctionnement de l'Union. A cette fin, il y a lieu de clarifier les objectifs de l'Union et d'améliorer les instruments au service de ces objectifs, étant entendu qu'il ne s'agit pas, à l'avenir, pour l'Union d'avoir nécessairement davantage de compétences, mais bien de s'acquitter mieux des missions qui lui sont confiées.

75. Les instruments de l'Union, c'est-à-dire ses institutions, normes, ressources et politiques, ne constituent pas une fin en soi, mais sont au service des objectifs et des missions de l'Union. La réforme doit tendre à ce que les adaptations décidées lors de la conférence permettent d'assurer un fonctionnement des instruments de l'Union selon des critères **d'efficacité, de démocratie, de solidarité, de transparence et de subsidiarité**.

76. La richesse de la diversité naturelle de l'Union, la transparence et une participation accrue des parlements nationaux, ainsi que la sécurité juridique d'une Communauté fondée sur l'Etat de droit exigent que les institutions observent rigoureusement l'égalité de traitement des langues officielles de l'Union. Cette obligation de comportement devrait être renforcée sans modification des traités.

77. La réforme de 1996 doit adapter les instruments de l'Union de manière à assurer l'amélioration de leur fonctionnement dans l'Union dans sa configuration actuelle et dans l'Union telle qu'elle résultera du

**prochain élargissement.** Si la réforme est nécessaire dès aujourd'hui, la perspective de l'élargissement la rend impérative. Les résultats de la conférence devront être appréciés dans cette perspective.

## Les institutions

### Considérations générales

78. Le Groupe juge qu'il est nécessaire que la réforme institutionnelle consolide le **cadre institutionnel unique** dans l'ensemble du traité sur l'Union, quelle qu'en soit la structure. De l'avis général du Groupe, il n'est pas nécessaire que l'Union crée de nouvelles institutions.

79. Le Groupe juge qu'il est également nécessaire que la réforme des institutions respecte **l'équilibre institutionnel** dans son ensemble, conformément au caractère propre de l'Union européenne, ce qui n'empêche pas l'adaptation des institutions aux circonstances et besoins nouveaux - notamment l'augmentation du nombre d'Etats membres - après l'élargissement, leur renforcement et une meilleure délimitation de leurs fonctions respectives.

80. En raison du prochain **élargissement**, on ne saurait différer l'adaptation d'institutions qui ont été conçues pour les six Etats fondateurs de la Communauté. La légitimité des institutions devra sortir renforcée de la conférence. Plus les institutions de l'Union seront opérationnelles et transparentes, plus l'appui de nos citoyens sera grand et plus l'Europe et ses citoyens tireront avantage à tous égards de l'Union. En revanche, une réforme inadéquate ou insuffisante mettrait en péril la nature même de la construction européenne. Il faut donc, comme l'a indiqué le Conseil européen, que la conférence soit clôturée avant que ne soient engagées les négociations en vue de l'adhésion des pays candidats.

### Le Parlement européen

81. **Composition:** il paraît opportun de fixer un nombre maximum de sièges. Une majorité accepte un maximum de 700 membres pour l'Union élargie, comme le propose le Parlement européen dans son rapport. Certains ont également suggéré de prévoir un nombre de membres suffisant pour assurer que les principales forces politiques de chaque Etat membre puissent être représentées.

82. **Procédure électorale uniforme:** le Groupe a rappelé que l'article 138 paragraphe 3 prévoit la mise en place d'une telle procédure dans tous les Etats membres. Certains membres suggèrent de modifier cette base juridique pour faciliter la réalisation de cet objectif et de fixer une date limite pour son application. D'autres estiment que cette modification n'est pas nécessaire.

### Fonction législative

83. Initiative législative du Parlement européen: le Groupe juge globalement suffisant le droit d'évocation prévu à l'article 138 B. Cependant, certains membres estiment que cet article devrait obliger la Commission à répondre à la demande du Parlement européen.

84. **Procédures législatives:** le Groupe souhaite simplifier l'éventail des procédures actuellement prévues par le traité et une large majorité propose de limiter le nombre des procédures à trois: **codécision, avis conforme et consultation.** Certains membres font observer que cela ne devrait pas changer l'équilibre institutionnel actuel.

85. Certains membres indiquent que **l'avis conforme** devrait être applicable lorsque le Conseil prend des décisions à l'unanimité, en ce qui concerne notamment les modifications du traité (article N), les ressources propres, l'article 235 et les accords avec les pays tiers.

86. Selon le Groupe, il conviendrait d'améliorer et de simplifier la procédure de **codécision** sans en altérer la nature. Une grande majorité est favorable à son extension. La plupart l'étendraient à tous les actes législatifs adoptés par le Conseil à la majorité qualifiée. Une autre option consisterait à l'étendre aux questions actuellement traitées selon la procédure de coopération, alors que d'autres préfèrent une approche au cas par cas.

Un membre, en principe, est opposé à toute extension.

87. **Fonctions budgétaires:** (voir infra sous "**Les ressources**")

88. **Fonction de contrôle politique:** pour ce qui est du rôle du Parlement européen dans la nomination de la Commission, certains membres estiment que la procédure actuelle d'approbation prévue à l'article 158, qui a été appliquée pour la première fois pour la Commission actuelle, est suffisamment équilibrée et ne devrait pas être modifiée. Certains préféreraient que le Parlement européen élise le Président de la Commission sur une liste proposée par le Conseil européen. (Pour ce qui est du contrôle politique de la Commission, voir sous "**Commission**".)

89. **Fonction de contrôle de l'exécution:** il convient ici de distinguer l'exécution réalisée par la Commission de celle réalisée par les Etats membres en application du droit communautaire. La plupart des membres considèrent qu'il convient de renforcer les pouvoirs du Parlement européen et du médiateur en matière de **lutte contre la fraude** et, d'une manière générale, en matière de contrôle des pouvoirs exécutifs des institutions.

90. **Rôle du PE dans le cadre des titres V et VI:** (voir infra sous "Justice et sécurité intérieure" et "Politique étrangère commune").

Les parlements nationaux

91. Le Groupe considère que les parlements nationaux jouent l'essentiel de leur rôle, en ce qui concerne les décisions de l'UE, en suivant et en **contrôlant** l'action de leur gouvernement au sein du Conseil. Les modalités de cet exercice ne relèvent pas de la compétence de l'Union, mais de l'organisation de chaque Etat.

92. Le Groupe recommande également que le rôle des parlements nationaux soit pleinement respecté. Les parlements nationaux devraient donc disposer de toute l'information nécessaire de la part de l'Union et de ses institutions. Le Groupe estime que la Communauté et l'Union ne peuvent agir "par surprise". Au contraire, il faut mettre en place un meilleur processus de consultation préalable et de transparence, dont l'élément central doit être le respect du rôle que joue chaque parlement national dans la formation de la volonté de chaque Etat membre à l'égard des affaires communautaires. En conséquence, les institutions, en particulier la Commission et le Conseil, devraient mener leurs travaux de manière à faciliter les travaux des parlements nationaux. Ce but pourrait être atteint par une modification du traité et/ou l'adoption d'un code de conduite approprié, de sorte que chaque parlement national reçoive une documentation **claire et complète**, dans sa **langue** officielle et suffisamment à **l'avance** (on a évoqué un délai de quatre semaines), pour toute proposition législative importante de la Commission, afin de pouvoir l'examiner et en discuter avant que le Conseil ne délibère et ne prenne une décision à son sujet.

93. En ce qui concerne les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux, on estime que les éléments contenus dans la **déclaration n° 13** du traité ont une pertinence toute particulière. Certains membres ont évoqué la possibilité de donner force de traité à certains éléments de la déclaration n° 13.

L'expérience acquise au cours de ces années recommande de retenir une formule qui fonctionne bien, à savoir la COSAC, une conférence formée de représentants des commissions des affaires européennes des parlements nationaux et d'une délégation du Parlement européen.

Le Groupe doute toutefois de l'opportunité d'institutionnaliser davantage cette conférence, qui doit peut-être

son succès à son caractère informel. Quoi qu'il en soit, il s'agit d'un organe d'information mutuelle, qui ne devrait ni prendre de décisions ni se substituer à l'expression de la volonté populaire de chacune des assemblées qui coordonnent leurs travaux grâce à cette conférence. Une autre formule consisterait à multiplier les contacts entre commissions spécialisées des parlements nationaux et du Parlement européen, surtout pour des questions telles que les affaires étrangères ou la justice et les affaires intérieures.

A cet égard, un membre a évoqué l'idée de la création d'un **Haut Conseil consultatif** composé de deux représentants de chacun des parlements nationaux. Cet organe pourrait être consulté sur des questions qui se posent à l'Union mais qui ne relèvent pas de la compétence communautaire. Il pourrait également conseiller la Commission, lorsque celle-ci prépare une proposition, sur la bonne application du principe de subsidiarité.

Le Groupe estime également qu'une association plus étroite entre les parlements nationaux ne doit pas entraîner la création d'une nouvelle institution ou d'un groupe permanent doté de son propre personnel et de sa propre infrastructure.

La majorité du Groupe ne recommande pas, en règle générale, la convocation de conférences des parlements selon la **déclaration n° 14** du traité, à la lumière de l'expérience acquise avec cette formule, qui s'est avérée peu opérationnelle.

94. Parmi les améliorations d'ordre pratique susceptibles de faciliter le rôle des parlements nationaux, certains membres jugent intéressante l'idée que les **membres de la Commission se présentent** devant les parlements nationaux lorsque les circonstances le commandent. Certains représentants ont évoqué l'idée que les membres de la Cour des comptes puissent également se présenter devant les parlements nationaux.

95. La création d'une seconde chambre composée de parlementaires nationaux a été rejetée par le Groupe.

Le Conseil européen et le Conseil

96. Le Groupe estime que la conférence doit clarifier et renforcer le rôle du Conseil en tant qu'institution dotée de fonctions législatives et exécutives, sans que cela ne se fasse au détriment d'autres institutions et dans le respect de l'équilibre institutionnel. L'augmentation du nombre d'Etats membres influence de manière très directe le fonctionnement de cette institution.

Le Conseil européen

97. Le Groupe juge essentiel pour l'Union le rôle central du Conseil européen, en tant qu'instance suprême d'impulsion politique et expression suprême de la volonté politique de l'Union et de la formulation stratégique de celle-ci. Le Conseil européen a acquis une plus grande importance depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, qui confère à l'Union des compétences en matière de politique étrangère et de sécurité intérieure. Le Conseil européen est également l'instance suprême de décision en ce qui concerne la mise en place de l'Union économique et monétaire. Le Groupe estime que le rôle directeur du Conseil européen sera encore plus important à l'avenir compte tenu du calendrier européen.

Le Conseil

98. **Attributions:** le Groupe préconise de maintenir les fonctions actuelles du Conseil, ainsi que de renforcer sa capacité d'action, tant par des **réformes du traité** que par des **améliorations pratiques de son fonctionnement**.

Mécanismes de décision:

### • Unanimité et majorité qualifiée

99. Il y a un large consensus au sein du Groupe pour le maintien de l'unanimité pour les décisions relevant du **droit primaire**: articles N et O, établissement du système des ressources propres de l'Union et fixation de leur montant. Toutes ces décisions doivent être ratifiées par les parlements nationaux.

Quelques membres ont cependant fait part de leurs préoccupations face au maintien de l'unanimité pour le droit primaire dans une Union élargie à trente Etats membres, car cette procédure rendrait la prise de décision extrêmement difficile, ce qui pourrait condamner l'Union future à la paralysie. Pour résoudre ce problème, ils évoquent la possibilité que certaines dispositions du traité, soit prévoient l'unanimité pendant un certain temps pour passer ensuite à un mécanisme de décision plus souple, soit prévoient que cette modification ultérieure n'ait pas un caractère automatique, mais puisse être adoptée par une procédure simplifiée. Cette dernière possibilité est déjà envisagée dans le traité CECA et dans le cadre de l'UEM.

100. En ce qui concerne la **législation communautaire**, une grande majorité du Groupe se montre disposée à envisager que la majorité qualifiée devienne la règle générale pour des raisons d'efficacité, car cela faciliterait la prise de décisions et permettrait, selon certains, une cohérence accrue entre le développement atteint par le marché intérieur (majorité qualifiée) et le développement de ses politiques dans le domaine social, fiscal et environnemental (pour lesquelles l'unanimité est souvent de rigueur).

Certains membres justifient des exceptions en vue de protéger des intérêts sensibles; et un membre ne voit pas l'utilité d'étendre le vote à la majorité qualifiée, affirmant que la prise de décision n'en serait pas plus efficace qu'avec l'unanimité.

Certains membres ont souligné que l'extension du vote à la majorité qualifiée n'augmenterait l'efficacité de l'Union que si les décisions de celle-ci étaient soutenues par une majorité significative des citoyens de l'Union. A cet égard, ces membres soulignent la nécessité de tenir dûment compte de la population dans les prises de décision en prévoyant une nouvelle pondération des voix au sein du Conseil et/ou en adoptant une double majorité significative des voix et des citoyens. Le renforcement des principes de subsidiarité et d'adéquation des moyens a également été cité, dans ce contexte, comme corollaire permettant d'étendre le vote à la majorité qualifiée.

101. Le Groupe a également suggéré des formules novatrices, intermédiaires entre l'unanimité et la majorité qualifiée, **pour les décisions du Conseil dans les domaines couverts par les titres V et VI** (majorité surqualifiée, abstention positive, majorité qualifiée avec dispense pour la minorité ou formule de "consensus moins une voix"). Aucune de ces formules n'a fait l'objet d'un examen approfondi. Il serait toutefois possible de prévoir différentes procédures de décision pour le Conseil dans ces matières, si elles sont établies dans le traité, quelle que soit la structure de celui-ci.

### • Seuil de la majorité qualifiée et pondération des voix

102. Le Conseil européen a décidé que la conférence de 1996 examinerait la question du système de majorité qualifiée et de pondération des voix, qui actuellement suit les dispositions en la matière du traité, modulées par le compromis de Ioannina en ce qui concerne leur application pratique. Le Groupe a été chargé de réfléchir à la question.

103. Une majorité du Groupe préconise que la conférence de 1996 mette en place un système de vote à la majorité qualifiée permettant à l'Union de renforcer son efficacité et sa légitimité. L'Union devra pouvoir prendre des décisions mais certains membres soulignent qu'il ne s'agira pas simplement de faciliter sa capacité décisionnelle. Pour qu'elle soit efficace, il faudra que ses décisions recueillent l'appui du plus grand nombre possible de citoyens européens. A cette fin, la réforme devra maintenir le seuil de la majorité qualifiée à un niveau opérationnel sans mettre en minorité une part significative de la population européenne. Cependant, aucune option concrète ne jouit d'un large soutien au sein du Groupe lorsqu'il s'agit de préciser l'application de cette orientation.

104. Plusieurs membres insistent sur la détérioration progressive de la représentation de la population dans la pondération des voix dans le vote à la majorité qualifiée, qui résulte de la sous-représentation de la population des Etats plus peuplés et du nombre croissant d'Etats moins peuplés au sein de l'Union. Cette détérioration progressive, soulignent-ils, touche des décisions relatives aux politiques qui affectent directement les citoyens dans le cadre d'un espace intégré. Selon eux, ce problème paraît encore plus sérieux compte tenu du prochain élargissement.

Pour certains membres, la solution consiste à fixer une nouvelle pondération des voix, qui tienne davantage compte de la population. D'autres estiment que la solution consiste à introduire un système de double majorité des voix et de la population. Selon eux, les décisions devraient être prises à la majorité simple des Etats membres et de la population qu'ils représentent. Cela implique la suppression de la pondération des voix des Etats membres et du vote à la majorité qualifiée. Pour d'autres, le fait de tenir compte de la population ne devrait pas remplacer mais renforcer le système de la majorité qualifiée. Selon ces membres, outre une nouvelle pondération des voix, la conférence devrait définir la proportion significative de la population de l'Union qui devrait permettre qu'une décision soit prise à la majorité qualifiée.

105. Quoi qu'il en soit, plusieurs membres ont soulevé des objections contre les arguments en faveur d'une meilleure prise en compte de la population dans le vote à la majorité qualifiée. Certains soulignent que tout le processus d'intégration repose sur le principe fondamental de la souveraineté des Etats et que la pondération actuelle est déjà une concession à cet égard. D'autres estiment que la pondération actuelle tient dûment compte de la population, étant donné que, en tout état de cause, l'institution qui représente le peuple est le Parlement européen.

Ces membres soulignent également que les Etats membres de petite taille ou de taille moyenne n'agissent pas en bloc et qu'il ne faut guère craindre que les gouvernements représentant une majorité des citoyens de l'Union soient mis en minorité.

Un membre a affirmé que l'équilibre actuel est satisfaisant et qu'il devrait être maintenu; toutefois, comme les candidats à l'élargissement sont essentiellement de petits pays, le maintien de la formule actuelle affaiblirait la position des grands Etats membres et il faudrait, par conséquent, augmenter le nombre de voix accordé à ces derniers, sans appliquer toutefois un rapport précis entre les voix et la population.

#### Organisation et méthodes de travail

106. Indépendamment du déséquilibre croissant des mécanismes de vote mis en évidence par certains membres, qui estiment que la légitimité des décisions du Conseil en est affectée, une large majorité du Groupe constate une détérioration progressive de l'organisation du Conseil et de ses méthodes de travail, conçues pour un nombre moins élevé d'Etats membres. Il peut y être remédié sans réforme des traités, bien que certains aspects, comme le rôle de la présidence du Conseil, soient régis par le traité, raison pour laquelle cette question est traitée à part.

Le Groupe souligne qu'il est nécessaire que le Conseil "Affaires générales" recouvre son rôle de coordination générale des affaires de l'Union, assurant ainsi la cohérence générale des actes du Conseil dans tous les domaines couverts par le traité. A cette fin, certains membres du Groupe ont suggéré plusieurs améliorations pratiques, comme la possibilité de tenir les réunions du Conseil "Affaires générales" à deux niveaux, un niveau préparatoire, auquel participeraient les ministres des affaires européennes, et le niveau des titulaires, qui se concentreraient sur les questions les plus importantes. Par ailleurs, le Groupe recommande d'accroître la cohérence des comités préparatoires des sessions du Conseil. A cet égard, plusieurs membres tiennent à ce que le rôle spécifique de ces comités soit maintenu. Une large majorité recommande de renforcer le COREPER dans sa fonction centrale de coordination et de préparation des sessions du Conseil afin d'assurer leur cohérence générale.

En outre, le Groupe recommande d'examiner de nouvelles approches pour les travaux préparatoires du Conseil dans la perspective du prochain élargissement. A cet égard, il faudrait envisager la possibilité de

remplacer certaines phases de discussion en groupes de travail par une procédure écrite. Il conviendrait de poursuivre l'examen de ces options.

## Publicité

107. Le Groupe note que de nets progrès ont été réalisés sur la voie d'une plus grande publicité des travaux du Conseil. Conformément au règlement intérieur du Conseil de 1993, de nombreux votes sont aujourd'hui rendus publics et il y a eu un certain nombre de débats publics du Conseil. Tout récemment, la décision prise par le Conseil en octobre prévoit un meilleur accès aux procès-verbaux du Conseil (lorsque celui-ci agit en tant que législateur) ainsi qu'aux déclarations inscrites aux procès-verbaux.

Toutefois, le Groupe estime que de nouveaux progrès pourraient être réalisés. Plusieurs membres affirment que le Conseil devrait siéger en séance publique chaque fois qu'il agit en tant qu'autorité législative. Plusieurs membres du Groupe souhaitent que le règlement intérieur du Conseil soit étendu et qu'il prévoit que les votes du Conseil en matière législative seront rendus publics dans tous les cas et non, comme c'est le cas actuellement, seulement si le Conseil ne s'y oppose pas, et aussi que les débats d'orientation sur les questions législatives importantes soient en principe tous rendus publics.

D'autres, tout en partageant le souci de transparence, font observer qu'il n'est pas facile, dans la pratique, de dissocier les délibérations du Conseil en qualité de législateur de ses délibérations en qualité d'instance politique ayant des fonctions exécutives. Ils soulignent que, dans la pratique, les travaux du Conseil consistent en négociations intenses et continues, qui ne doivent pas être publiques si on veut qu'elles conservent ce caractère.

## Présidence

108. Le Groupe souligne l'importance du rôle de la présidence, qui est fondamentalement responsable de la conduite des affaires de l'Union. La majorité du Groupe fait une appréciation positive du système de rotation semestrielle de la présidence prévu par le traité (article 146 CE, article 27 CECA et article 116 EURATOM), car il renforce le sentiment d'appartenance à l'Union et l'esprit d'émulation de l'Etat membre qui exerce la présidence.

Cependant, le système actuel appliqué à une Union élargie à 30 membres aura pour effet que chaque membre n'assumera la présidence que tous les 15 ans. Pour certains, des problèmes pourraient aussi se poser avec l'adhésion de très petits Etats. Aussi, le Groupe a-t-il examiné plusieurs formules possibles. L'une des propositions est l'idée d'une équipe présidentielle comprenant, par exemple, quatre Etats membres pendant une période d'au moins 12 mois. Dans les limites de l'actuel traité, des améliorations pratiques peuvent être apportées qui appellent un examen plus approfondi.

La Commission

## Attributions

109. **Monopole de l'initiative législative:** le Groupe estime que le maintien du monopole d'initiative de la Commission constitue un élément fondamental de l'équilibre institutionnel de la Communauté. Il s'exercera sans préjudice du droit d'évocation, tel qu'il est prévu dans le traité, et de l'inclusion éventuelle d'une obligation de réponse.

Il est largement admis que les propositions législatives devraient être déclarées caduques à la fin du mandat du Parlement européen, sauf si elles sont expressément confirmées par la Commission.

En outre, certains membres ont suggéré que la Commission fixe, cas par cas pour certaines propositions, un délai pendant lequel la proposition reste valable (clause de limitation dans le temps): ces propositions de la

Commission devraient mentionner la période de validité des dispositions qu'elles contiennent et prévoir une date de caducité ou de révision, et/ou elles devraient être caduques après un délai déterminé, si elles n'ont pas été adoptées entre temps.

110. **Garante des traités:** Le Groupe est partisan du maintien de ce rôle.

111. **Pouvoirs d'exécution:** Le Groupe dans sa grande majorité est favorable au maintien du système actuel des compétences dans lequel la Commission partage les fonctions exécutives avec le Conseil. Un membre a suggéré de transférer les pouvoirs d'exécution de la Commission à des agences spécialisées. La grande majorité du groupe considère qu'il appartient à la Commission, en tant qu'institution collégiale, d'exercer ses pouvoirs en assumant l'entière responsabilité.

Le Groupe estime en outre qu'il faut faire davantage pour assurer une mise en oeuvre totale et équilibrée du droit et des obligations communautaires.

112. **Attributions de la Commission dans le cadre des titres V et VI:** Ces questions ont été traitées dans les observations concernant ces titres.

### Composition du collège

113. Le Groupe estime que la composition adéquate du collège de commissaires est un aspect fondamental de la crédibilité et de la légitimité de la Commission en tant qu'institution qui doit être en mesure de conférer une cohérence globale à ses propositions et d'identifier les sensibilités et les intérêts qui s'attachent à chacune de ses propositions.

114. Le Groupe, en définissant les différentes options possibles pour la composition du collège, a tenté d'élaborer des propositions qui évitent dans le cadre de la conférence une confrontation entre Etats plus peuplés et moins peuplés, tout en cherchant à rendre cette importante institution plus démocratique et plus efficace et à accroître sa visibilité. Compte tenu de ces considérations, deux solutions de base peuvent être envisagées:

115. La première consiste à maintenir le système actuellement prévu par le traité. Cette formule présente l'avantage de garantir la participation de commissaires de tous les Etats membres, ce qui favorise le sentiment d'appartenance de leurs citoyens. Certains membres du Groupe ont signalé qu'ils auraient des difficultés à défendre une réforme qui, en définitive, les priverait d'un commissaire de leur nationalité.

L'inconvénient de cette formule est, pour certains, qu'une institution conçue initialement sous la forme d'un collège de neuf membres, qui sont déjà passés à vingt, serait composée, dans une Europe à trente, d'au moins trente-six membres. Le problème que pose un nombre aussi élevé de commissaires est qu'il serait difficile de justifier des portefeuilles substantiels pour une Commission dont les compétences ne vont pas s'accroître dans la même proportion. Cela réduira l'importance des membres d'un collège qui, non seulement, sera plus nombreux mais aussi beaucoup plus hétérogène, ce qui peut affaiblir la cohérence de ses décisions.

Les partisans de cette solution, en revanche, estiment que ces problèmes sont surmontables. Une Commission élargie peut renforcer ses liens de cohérence interne et sa nature collégiale en adaptant ses méthodes de travail et, si nécessaire, ses procédures décisionnelles. Son efficacité pourrait également être améliorée par le biais d'une plus grande autorité de son président et d'un contrôle parlementaire accru. A l'appui de cette thèse, ils font observer que les gouvernements de certains Etats membres comportent plus de trente-six ministres. Ils font valoir enfin que la Communauté ne doit pas renoncer à sa complexité dans la mesure où celle-ci est la garantie de la protection de sa diversité. La présence de commissaires de toutes les nationalités n'est pas la solution la plus simple mais elle permet de sauvegarder cette diversité.

116. Une autre solution est celle qui consiste à déterminer quel est le nombre adéquat de commissaires qui permettrait à la Commission de remplir ses fonctions de manière cohérente et efficace. Leur nombre serait alors inférieur à celui des Etats membres. Cette option présente pour ses partisans l'avantage de la visibilité

et de la cohérence; elle restitue à la Commission son caractère collégial et indépendant et elle n'est pas inflationniste puisqu'elle permet au contraire d'économiser des ressources humaines et financières. Elle améliore en outre le profil de la Commission en tant qu'institution chargée de sauvegarder l'intérêt général de la Communauté.

Son inconvénient se déduit de l'avantage que présentait la première solution: elle ne garantit pas à tout moment la présence de commissaires de toutes les nationalités de l'Union.

Pour ses partisans, cette solution ne devrait pas être discriminatoire, puisque les commissaires seraient choisis par le président de la Commission (lui-même élu par le Parlement sur proposition du Conseil européen puis investi, avec l'ensemble du collège, par le Parlement) en fonction de leurs mérites propres, sur une liste de trois candidats présentée par chaque Etat membre. Ce système favoriserait le choix de personnes de grande qualité comme membres du collège.

117. Outre ces deux solutions, d'autres possibilités ont été évoquées.

- Différents membres proposent, comme formule intermédiaire, la solution d'une Commission formée d'un seul commissaire par Etat membre en supprimant le second commissaire dont disposent actuellement les cinq Etats les plus peuplés. Cela, dans l'hypothèse d'une Union à trente, porterait à trente au maximum, au lieu de trente-six, le nombre de commissaires. D'autres membres du Groupe estiment que cette solution est déséquilibrée et reviendrait à renationaliser le collège en le transformant en une sorte de Conseil qui statuerait à la majorité simple, ce qui aurait des effets négatifs quant à la représentation de la population dans le processus de prise de décision. Cette solution ne serait envisageable par ces membres que si elle s'accompagnait d'une modification du système de vote au sein du collège allant dans le sens d'une prise de décision à la majorité qualifiée. Pour la majorité des membres, un tel système de vote priverait la Commission de son originalité et de son indépendance. Pour certains membres, la formule d'un commissaire par Etat membre ne permettrait pas de maintenir le système de vote actuellement appliqué à la Commission.

- D'autres proposent un collège réduit au sein duquel chaque commissaire représente un nombre minimum d'habitants, ce qui aboutirait à la présence permanente de commissaires des Etats les plus peuplés et à la rotation des autres Etats. Cette formule est, ainsi définie, rejetée par différents membres du Groupe.

118. Une autre idée évoquée est la possibilité que le futur collège soit composé de deux types de commissaires, les membres titulaires et les membres adjoints, ces derniers pouvant ou non avoir le droit de vote. Cette proposition est, en principe, bien acceptée par certains membres comme un moyen d'enrichir ou de moduler les options citées plus haut; elle devrait faire l'objet d'un examen plus approfondi au sein de la conférence.

### **Contrôle de la Commission**

119. La majorité des membres du Groupe s'est déclarée favorable à un accroissement du contrôle de la Commission par le Parlement européen. Certains ont proposé la possibilité d'une censure individuelle des commissaires par le Parlement européen, mais d'autres ont opposé à cela que cette possibilité dénaturerait le caractère collégial de la Commission. Certains membres sont favorables à l'instauration de procédures qui facilitent le contrôle de la Commission par le Conseil.

Autres institutions et organes

### **Cour de justice**

120. Le Groupe est d'accord sur la nécessité de renforcer les **fonctions** de la Cour; il souligne à cet égard son rôle de garante de la communauté de droit et de l'unité juridique et sa mission d'interprétation des réglementations communautaires et de protection des droits des citoyens.

Une majorité de représentants est favorable au renforcement des fonctions de la Cour dans les domaines liés à la justice et aux affaires intérieures, pour des raisons de sécurité juridique, afin de garantir la protection des droits individuels qui pourraient être affectés dans ce domaine. Quelques-uns ont indiqué que la Cour devrait être en mesure d'exécuter plus rapidement les sanctions qu'elle impose.

Un membre fait toutefois valoir que les arrêts de la Cour peuvent avoir des conséquences jugées disproportionnées dans leurs effets. Ce membre suggère que, la conférence examine le moyen de limiter la responsabilité économique d'un Etat membre si cet Etat a véritablement tenté de se conformer au droit communautaire ainsi que l'application des délais nationaux en pareil cas. Ce représentant souhaiterait que les effets rétroactifs des arrêts soient également limités et appuie la création d'un droit de recours.

Une proposition selon laquelle la Cour devrait accélérer ses procédures et améliorer ses services de traduction a été favorablement accueillie par le Groupe.

Le Groupe n'a pas été en mesure d'approfondir les idées pertinentes présentées par la Cour dans son rapport. Une large majorité du Groupe est disposée à accepter la modification de l'article 188 proposée par la Cour, qui vise à la doter du pouvoir d'établir son règlement intérieur, faculté qu'ont déjà d'autres institutions et organes.

121. Pour ce qui est de la **composition de la Cour et du nombre de ses membres**, une majorité de représentants estime que le mandat des juges devrait être étendu à neuf ans et ne pas être renouvelable. Dans la perspective du futur élargissement de l'Union, certains considèrent que le nombre de juges devrait être inférieur au nombre d'Etats membres pour assurer l'efficacité et la cohérence de la Cour. D'autres pensent que la Cour devrait être composée d'un juge par Etat membre, de sorte que les systèmes juridiques de tous les Etats membres soient représentés. Une solution intermédiaire serait de tenir compte, pour ce qui est de la participation nationale, non seulement des juges mais également des avocats généraux.

### **Cour des comptes**

122. Le Groupe note que la Cour des comptes joue un rôle de premier plan dans la répression de la fraude et des cas de mauvaise gestion financière du budget communautaire.

Il a été proposé d'introduire explicitement l'obligation, pour les autorités des Etats membres et leurs organes nationaux de contrôle, de coopérer avec la Cour des comptes et de prévoir que cette dernière aura la capacité de contrôler les comptes de l'Union dans le domaine de la politique extérieure et dans celui de la justice et des affaires intérieures. On a évoqué la possibilité que le Parlement européen intervienne d'une manière plus directe lors de la nomination des membres de la Cour. Certains membres ont également estimé que la Cour des comptes devrait avoir un droit d'accès à la Cour de justice pour la protection de ses prérogatives.

Le Groupe note que c'est également et avant tout aux Etats membres qu'il appartient d'améliorer la lutte contre la fraude.

### **Comité des régions**

123. La majorité du Groupe souligne l'importance de la fonction dévolue à cet organe de représentation des régions et des pouvoirs locaux, qui renforce, sur tout le territoire de l'Union européenne, le sentiment d'appartenance à celle-ci. Certains, toutefois, ont affirmé également qu'il convenait de donner à cette innovation de l'Union le temps d'atteindre sa pleine dimension avant d'envisager de le développer.

La majorité des membres du Groupe estime qu'il pourrait être doté d'un appareil administratif propre, que ses fonctions consultatives pourraient être mieux utilisées et éventuellement étendues et que le Parlement européen devrait avoir le droit de le consulter. Certains membres plaident en faveur de l'octroi au comité de la capacité d'action devant la Cour afin de préserver ses prérogatives; l'un des représentants souhaiterait que cette capacité s'étende aux recours pour violation du principe de subsidiarité.

## Comité économique et social

124. Une large majorité de membres du Groupe met l'accent sur la fonction de dialogue social de cette institution, souligne son apport en tant que comité consultatif dans les domaines économiques et sociaux et estime que ses capacités devraient être mieux exploitées au cours de la phase consultative qui précède le processus législatif. Un membre du Groupe, toutefois, s'interroge sur le rôle futur du Comité vu le recours de plus en plus fréquent aux livres blancs ou verts et à d'autres formules de consultation directe.

## B. Actes, ressources et politiques

Actes

### Article 235

125. Le Groupe n'est pas partisan d'incorporer au traité un catalogue des compétences de l'Union et préfère voir maintenir le système actuel, qui précise dans chaque cas le fondement juridique des actions et des politiques de l'Union. En conséquence, le Groupe se prononce en faveur du maintien de l'article 235 en tant qu'instrument capable de répondre au caractère évolutif inhérent à l'interprétation des objectifs de l'Union. Certains membres ont proposé d'introduire à l'article 235 une disposition rendant nécessaire l'avis conforme du PE.

Hiérarchie des actes

126. Le Groupe a mené une réflexion sur cette question, conformément au mandat prévu dans la déclaration n° 16 jointe au traité, et deux tendances se sont fait jour.

- Les partisans d'une hiérarchie des actes communautaires établie en fonction des sources (normes constitutionnelles, normes législatives et textes réglementaires d'application) soulignent l'effet de simplification et de transparence que produirait cette classification sur l'application de la subsidiarité. Ce système reposant sur la hiérarchie du droit communautaire permettrait de clarifier les attributions de chaque institution: les traités seraient adoptés par le Conseil statuant à l'unanimité et ratifiés par les parlements nationaux, les normes législatives seraient adoptées, sur proposition de la Commission, par le Conseil et le Parlement selon la procédure de codécision et la Commission ou les Etats membres seraient chargés de mettre au point les dispositions réglementaires, dans le cas de la Commission sous le contrôle du Conseil et du Parlement.
- Les adversaires de ce système n'en nient pas la clarté, mais en récusent la logique, inspirée par la séparation des pouvoirs de l'Etat, car cette approche aboutirait à faire du Conseil une seconde chambre législative et de la Commission l'Exécutif européen. Selon eux, l'Union est une construction sui generis avec une typologie normative caractéristique: règlements, directives, décisions et recommandations. Ils estiment toutefois que, dans le cadre de ce système spécifique, il est possible de clarifier les attributions des différentes institutions sans altérer l'équilibre institutionnel. En ce sens, ils préconisent un retour à l'esprit qui a inspiré le traité, ce qui implique de veiller davantage à la qualité de chaque acte et de faire un usage de la directive qui soit plus conforme à sa vocation première. On a également indiqué qu'avec l'introduction de la procédure de codécision le débat sur la hiérarchie des actes avait perdu de son importance initiale.

Parmi ceux qui préconisent une hiérarchie des actes, certains soulignent que les directives doivent être maintenues comme une conséquence importante du principe de subsidiarité.

Pouvoirs d'exécution ("comitologie")

127. Pour cette question, dont l'examen par la conférence est prévu dans le "modus vivendi"

interinstitutionnel du 20 décembre 1994, se sont dessinées les tendances suivantes.

- Les partisans de la hiérarchie des actes résolvent cette question en attribuant la pleine compétence à la Commission, soumise au contrôle du Conseil et du Parlement européen.
- Les adversaires de l'attribution du pouvoir exécutif à la Commission, estimant que l'équilibre institutionnel s'en trouverait altéré, s'orientent plutôt vers des procédures simplifiées qui n'affaiblissent pas les pouvoirs d'exécution du Conseil.
- Une solution intermédiaire comporterait une procédure unique, selon laquelle il appartiendrait à la Commission, après consultation des experts nationaux, d'arrêter toute mesure d'exécution sous l'autorité de contrôle du Conseil et du Parlement européen, lesquels pourraient annuler la mesure et demander l'application des procédures législatives ordinaires. Un membre au moins a signalé que l'opposition d'une minorité d'Etats devrait suffire pour empêcher l'adoption d'une mesure d'exécution.

128. En tout état de cause, une large majorité du Groupe se déclare favorable à une simplification de la comitologie actuelle, considérée comme complexe et confuse actuellement et impossible à gérer après le prochain élargissement. La nécessité d'améliorer la qualité des règles adoptées dans le cadre de ces procédures a également été soulignée.

Quoi qu'il en soit, la révision de la décision de 1987 relative à la comitologie **ne nécessite pas de réforme du traité**, de sorte que cette question devra entrer dans le cadre de l'analyse des améliorations qu'il est possible de mettre en oeuvre avant la conférence. A cet égard, un membre a suggéré d'introduire un code de procédure interne qui serait applicable à tous les comités.

Le contrôle de l'exécution des actes

129. Le Groupe estime que la Commission devrait exercer pleinement les pouvoirs que lui confère **l'article 171** relatif aux sanctions du non-respect du droit communautaire. Certains proposent que l'article 171 soit modifié de manière à ce que la Cour de Justice, saisie par la Commission, puisse imposer des sanctions aux Etats membres ayant manqué à leurs obligations, la seconde procédure actuellement exigée devenant alors superflue.

130. Certains membres suggèrent de renforcer les attributions du Parlement européen dans ce domaine par l'intermédiaire de commissions d'enquête qui auraient la faculté de procéder à l'audition d'autorités communautaires ou même nationales et de leur demander des explications. Il a été indiqué également que la Commission devrait faire périodiquement rapport sur les procédures relatives aux infractions.

131. Par ailleurs, une majorité des membres du Groupe suggère d'instaurer l'obligation, pour la **Commission**, d'élaborer des **rapports annuels** sur l'efficacité des politiques qui ont été menées.

132. Plusieurs membres ont également proposé d'octroyer aux **particuliers** des moyens d'action plus efficaces lorsqu'ils sont amenés à former des recours contre les manquements à la législation communautaire.

La lutte contre la fraude

133. Le Groupe souhaite que les institutions de la Communauté parviennent à des résultats plus efficaces en matière de lutte contre la fraude, en améliorant le contrôle financier du budget communautaire, en veillant à la bonne utilisation des ressources et au respect total du droit communautaire.

Une large majorité considère que le Parlement européen et la Cour des comptes doivent assumer pleinement leurs responsabilités en matière de **lutte contre la fraude**, certains estimant que ces responsabilités doivent

être renforcées. Toutes les institutions et tous les organes doivent être dûment contrôlés.

Par ailleurs, il faut relever que les fraudes se produisent fréquemment dans les Etats membres, au niveau régional et local. Comme indiqué au chapitre sur la justice et la sécurité intérieure, plusieurs membres du Groupe ont suggéré d'introduire dans les codes pénaux des Etats membres une règle harmonisée sanctionnant la fraude contre le budget communautaire.

#### Les ressources

134. L'accord interinstitutionnel de 1993 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire prévoit le réexamen de ces questions à l'occasion de la conférence de 1996.

#### Ressources propres

135. Au sein du Groupe, la majorité s'oppose à ce que la CIG 96 traite ces questions. Ces membres rappellent qu'une autre échéance est déjà prévue pour 1999, quand l'actuel accord financier viendra à expiration. C'est alors qu'il conviendra de traiter tous les aspects liés au système des ressources; sinon, on alourdirait inutilement l'ordre du jour de la Conférence de 1996, en risquant de retarder le calendrier européen prévu à partir de la fin de la CIG. La Communauté a toujours avancé pas à pas et, en accumulant les dossiers à traiter pour la CIG de 1996, on risquerait d'ouvrir, sur l'avenir de l'Europe, un débat général qui serait difficile à maîtriser.

136. Certains membres font toutefois observer que le système des ressources propres est une chose et que leur montant en est une autre. Selon eux, la Conférence offre l'occasion d'insérer dans le traité, si on le souhaite, les bases juridiques d'un nouveau système de ressources propres de la Communauté et de prévoir la participation des institutions communautaires à ces décisions.

Quant à l'éventuelle révision du système de contribution aux recettes du budget communautaire, certains sont favorables à la création d'un nouveau système de recettes qui tienne compte de la prospérité relative des Etats; d'autres souhaitent que l'on parvienne, lors de la Conférence, à une plus grande cohérence entre les pouvoirs du Parlement européen en matière de dépenses et le rôle marginal qui est actuellement le sien dans le système des recettes. D'autres encore considèrent que le système actuel est défendable.

137. Un membre au moins est favorable à l'incorporation de la programmation financière pluriannuelle dans le traité. La plupart préfèrent qu'elle reste en marge de celui-ci, sur le plan plus souple des accords interinstitutionnels.

#### Procédure budgétaire

138. Outre le souhait, assez général, d'une **simplification de la procédure** (suppression d'une des lectures), quelques membres proposent d'établir davantage de cohérence entre le pouvoir budgétaire du Parlement européen sur les dépenses et son pouvoir sur les recettes. En ce qui concerne les dépenses, certains membres proposent de simplifier la procédure, en supprimant la distinction entre **dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires**. La plupart, toutefois, se montrent opposés à la suppression de cette distinction entre DO et DNO. Un membre suggère une position intermédiaire visant à améliorer l'équilibre des pouvoirs budgétaires entre le Conseil et le Parlement et qui consisterait à attribuer à ce dernier une certaine marge de manoeuvre pour les DO, qui pourrait s'exprimer en pourcentage.

#### Le contrôle des dépenses

139. Une large majorité est, comme nous l'avons vu précédemment, favorable à un renforcement du rôle de

la Cour des comptes dans la lutte contre la fraude et à l'instauration d'une collaboration plus étroite avec les cours des comptes nationales. Selon certains membres, le Conseil, dans ses formations "Ecofin" et "Budget", devrait avoir un contrôle accru sur les activités impliquant des dépenses lorsque celles-ci sont examinées par le Conseil.

Les politiques

140. Le Groupe estime dans son ensemble qu'il ne s'agit pas pour la Communauté de s'atteler à **des tâches supplémentaires**, mais de **mieux** s'acquitter de celles qui lui incombent déjà.

141. Le Groupe, conformément à la première déclaration qui figure en annexe au TUE, a examiné la possibilité d'incorporer aux politiques communes les domaines de **l'énergie**, du **tourisme** et de la **protection civile**; bien que plusieurs membres considèrent qu'une action communautaire spécifique dans l'une ou l'autre de ces matières présenterait un grand intérêt, le Groupe est en majorité arrivé à la conclusion qu'il semble plus approprié de prévoir simplement une coopération renforcée des Etats membres dans ces domaines. Un membre estime que l'article 3 lettre t) devrait être supprimé.

142 Plusieurs membres jugent nécessaire d'introduire dans le traité une disposition prévoyant un traitement spécifique de soutien aux **régions ultrapériphériques et insulaires** des Etats membres de l'Union. Certains estiment que le traité devrait mettre l'accent sur l'importance du **développement local**.

143. Certains membres ont proposé d'étendre **l'article 113 à la politique commerciale dans son ensemble, y compris donc les services** et la propriété intellectuelle. D'autres membres rappellent l'importance qu'ils attachent à l'avis 1/94 de la Cour de justice.

144. Certains membres, enfin, ont rappelé que le maintien de l'article 235 permet d'ouvrir, le cas échéant, de nouveaux domaines d'action de la Communauté dans le respect des limites établies par le traité.

145. Certains membres estiment que l'exigence d'une protection de haut niveau du consommateur doit être prise en compte également dans d'autres politiques communautaires et que l'article 129 A devrait être revu en conséquence.

#### IV. L'action extérieure de l'Union

146. Les profonds changements intervenus en Europe avec la fin de la guerre froide ont modifié radicalement le cadre des relations internationales qui était jusque là en vigueur dans le monde. La menace que constituait la rivalité des blocs s'est éloignée pour faire place à une nouvelle répartition des rôles des principaux acteurs de la scène politique internationale et une situation globalement plus sûre mais aussi plus instable. L'Union européenne doit assumer des responsabilités accrues dans ce nouveau contexte et doit dès lors faire face aux **nouveaux défis** qui lui sont posés. Cela exige que l'Union se dote des moyens adéquats pour une action extérieure plus efficace et mieux coordonnée.

147. Le prochain **élargissement** est sans contexte une réponse aux nouvelles responsabilités mais il représente lui-même une gageure pour l'Union. En effet, l'élargissement contribuera sans aucun doute à la stabilité politique et à la sécurité des Européens mais il introduira un changement qualitatif dans la dimension intérieure et extérieure de l'Union. Il s'agira d'accomplir un travail préparatoire, notamment en clarifiant les objectifs et en renforçant les instruments de l'action extérieure de l'Union.

148. Evaluant l'expérience de tout un titre (V) sur la politique extérieure et de sécurité commune (PESC), introduit par Maastricht dans le TUE, le Groupe a dégagé deux conclusions. D'une part, en dépit du peu de temps écoulé, quelques **résultats positifs** ont été obtenus, comme par exemple le Pacte de stabilité. D'autre part, on constate des **insuffisances** dans le fonctionnement du titre V ainsi que des problèmes liés à l'absence de cohérence globale face aux nouveaux défis.

Cependant, le Groupe ne partage pas une vue commune des causes de ces insuffisances et problèmes. Pour certains, ils sont à imputer partiellement à un manque de pratique concernant une partie nouvelle du traité, qu'il reste à développer, ou à la création d'attentes considérables qui n'ont pas pu être satisfaites jusqu'à présent; pour d'autres, il y a un manque de volonté politique et une certaine inertie; pour la majorité, il existe en outre un problème structurel d'inadéquation entre des objectifs suffisamment ambitieux, encore que peu concrets, et des instruments insuffisants pour les réaliser. Pour d'autres encore, les insuffisances résideraient essentiellement dans le fonctionnement actuel des institutions et dans le manque de cohésion des structures d'un traité organisé en "piliers".

A cet égard, certains membres ont indiqué que l'on pouvait distinguer facilement deux types d'action extérieure de l'Union: l'une fonctionne de façon satisfaisante et l'autre a encore beaucoup de progrès à faire. La première est la dimension extérieure des politiques communautaires, la seconde est la PESC. De l'avis de nombreux membres, le véritable problème de la PESC réside dans la séparation entre les dimensions politique et économique extérieures de l'Union. Ils soulignent le manque de synergie et de coordination entre le premier et le deuxième "piliers", et le paradoxe qui veut que des actions très importantes ayant des conséquences économiques de grande portée, tant pour les Etats membres que pour leurs citoyens, soient arrêtées avec succès à la majorité qualifiée dans le cadre du premier "pilier", alors que d'autres actions de moindre importance et aux effets plus limités exigent un consensus dans le cadre de la PESC. Certains font observer que l'expérience des dernières années montre que le fonctionnement actuel des "piliers" ne permet pas d'établir progressivement la cohérence entre les différentes actions et constatent même un risque que le deuxième "pilier" ne déborde sur le premier, ce qui réduit l'efficacité de l'Union et pourrait affaiblir l'acquis communautaire. Certains craignent tout autant l'effet opposé.

#### A. Globalité et cohérence

149. Nombre de membres, faisant valoir l'interdépendance et la globalité du monde d'aujourd'hui, réclament une **approche globale** qui permette de dépasser les incohérences entre la dimension extérieure de la Communauté et la politique extérieure proprement dite. Ils considèrent que la faiblesse du titre V tient à la séparation actuelle entre le politique, l'économique et le militaire. Ils soulignent la nécessité d'une **plus grande cohérence** dans tous les aspects de l'action extérieure, de manière à ce que l'Union puisse avoir un poids politique correspondant à son poids économique.

Afin que l'Union puisse garantir aux Etats membres l'influence qu'elle doit exercer, compte tenu de leur importance collective dans les domaines économiques et politiques, il convient non seulement de tirer le profit maximum des synergies potentielles entre les différents volets des relations extérieures, mais aussi d'assurer l'efficacité de chacun des éléments ainsi que de l'Union dans son ensemble.

150. Pour remédier à ces problèmes et promouvoir les synergies nécessaires, les idées suivantes ont été avancées:

- Pour la majorité, le traité dans sa forme actuelle définit des **objectifs** adéquats, quoique un peu trop généraux, le problème résidant dans les difficultés structurelles qui empêchent leur réalisation. Cela étant, certains membres ont demandé une articulation plus précise des **intérêts fondamentaux** de l'Union visés à l'article J.1 paragraphe 2. Certains proposent leur définition par zones géographiques. D'autres membres estiment qu'il faut définir des intérêts communs non par une approche géographique, mais par des priorités communes telles qu'une solidarité diplomatique renforcée entre les Etats membres, la garantie des frontières extérieures ainsi que le maintien et la défense des droits de l'homme et de la démocratie.

- Une majorité de membres ont estimé que l'Union devrait se doter de la **personnalité juridique internationale** afin de pouvoir conclure des accords internationaux dans le domaine des titres V et VI concernant la PESC et la dimension extérieure de la justice et des affaires intérieures. Selon eux, le fait que l'Union n'existe pas juridiquement est source de confusion vis-à-vis de l'extérieur et diminue son rôle vis-à-vis de l'extérieur. D'autres considèrent que la création de la personnalité juridique internationale pour l'Union risque d'entraîner une confusion avec les prérogatives juridiques des Etats membres.

- Le bon fonctionnement de l'ensemble du système institutionnel exige une meilleure définition des différents instruments. Certains représentants indiquent que l'on devrait à cet effet clarifier les différences entre les **positions communes** et les **actions communes**, ce qui contribuerait à renforcer la cohérence de l'action extérieure de l'Union.

- Enfin, pour donner à l'action de l'Union la plus grande cohérence possible, de nombreux membres demandent l'instauration d'une **réglementation de caractère global**. Pour les uns, la solution cohérente consisterait à supprimer les "piliers", tout en maintenant la spécificité des procédures de proposition, de décision et d'exécution à l'intérieur de la Communauté (sur le modèle de l'UEM). Pour d'autres, la solution consiste à renforcer la coopération et la cohérence entre "piliers" et à assurer une coordination structurelle entre la présidence et la Commission.

151. Quoi qu'il en soit, il a été indiqué que, dans le cadre de la PESC comme dans celui de la Communauté, sont prises des décisions ayant un impact politique et dans lesquelles le Conseil intervient toujours; une fois qu'une décision est adoptée, la Commission devra en tenir compte dans l'exercice de sa fonction d'exécution, qu'elle ait été prise dans le cadre du premier ou du deuxième "pilier". Le but de la réforme est de permettre que les actions extérieures de l'UE soient clairement perçues comme un tout harmonieux.

Pour certains représentants, il conviendrait d'inscrire cette idée expressément dans le TUE en précisant aux articles J.2 et J.3 que les positions communes et les actions communes lient la Commission.

Pour d'autres membres, il faudrait au contraire souligner que les décisions de tous les "piliers" sont prises dans un cadre institutionnel unique auquel participent toutes les institutions et dont le Conseil européen trace les lignes directrices. La coordination journalière des actions extérieures en vue d'assurer la cohérence entre le cadre communautaire et celui de la PESC incombe, selon l'article C, à la Commission et au Conseil. Pour renforcer cela, l'article J.8 pourrait prévoir que non seulement le Conseil mais également la Commission sont chargés d'assurer la cohérence entre l'action extérieure arrêtée dans le cadre communautaire et celle arrêtée dans le cadre PESC. Il y a lieu, à cet effet, d'assurer la coordination nécessaire entre les deux institutions.

Ce souci de cohérence accrue doit inspirer aussi la **préparation des travaux du Conseil**, la relation entre le COREPER et le Comité politique devant être clarifiée. A cet égard, certains membres considèrent qu'il faut renforcer dans le traité le rôle de coordination et de centralisation du COREPER pour l'ensemble des domaines relevant de la compétence du Conseil.

## B. Politique extérieure commune

152. Pour remédier aux insuffisances du fonctionnement du titre V, le Groupe a examiné les différentes phases de la réalisation de la PESC, à savoir la **conception**, la **décision** et l'**exécution**. Contrairement à ce qui se passe pour le processus communautaire de prise de décision, il n'est pas facile de distinguer clairement les différentes phases dans le cadre de la PESC et il ne serait donc pas réaliste de recourir à une structure rigide fondée sur une répartition "en chaîne" des tâches, étant donné l'imbrication de celles-ci. D'un point de vue méthodologique, il paraît donc opportun de les examiner séparément.

La phase de conception: une cellule d'analyse

153. En ce qui concerne la **phase préparatoire** de la politique extérieure commune, le Groupe estime majoritairement qu'il convient de créer une instance ou une **cellule d'analyse, de prévision, d'alerte rapide et de planification**. Cela permettrait d'assurer le suivi nécessaire depuis l'apparition d'une situation de crise, d'étudier plus à fond et de mieux préparer les réponses à envisager et les décisions à prendre. En outre, cette cellule pourrait favoriser une vision commune et le renforcement de la collaboration entre Etats membres. Ces derniers et la Commission devraient, au sein de l'unité, partager les informations qu'ils possèdent en vue d'une analyse correcte des situations. En principe, la création de cet organe ne requiert pas nécessairement une réforme des traités.

En ce qui concerne **la composition et l'installation** de la cellule, une large majorité de représentants préconisent de l'installer auprès du Secrétariat général du Conseil en renforçant les structures de celui-ci. Les partisans de cette option font valoir qu'elle présente l'avantage de respecter le cadre institutionnel actuel, sans création d'organes nouveaux, et soulignent l'opportunité de l'installation dans les locaux du Conseil compte tenu du rôle central que jouent les Etats dans le cadre de la PESC. Comme nous l'avons vu plus haut, une grande majorité de membres font valoir parallèlement la nécessité d'associer la Commission aux tâches de prévision et d'analyse en établissant un contact étroit avec le Secrétariat général du Conseil afin d'éviter toute incohérence entre la dimension politique et la dimension économique extérieure de l'Union. Pour une large majorité, il est évident que l'unité devrait comporter du personnel de la Commission ainsi que du personnel des ministères des affaires étrangères nationaux.

Indépendamment du lieu d'implantation que l'on choisira, certains membres ont souligné la nécessité d'établir un lien ou un mécanisme de coordination entre la cellule et l'UEO.

Le Groupe en général considère que la cellule d'analyse et de prévision, loin de devenir une nouvelle institution, doit être une instance préparatoire et ne doit dès lors pas disposer d'un droit formel d'initiative, qui pourrait être source de conflit ou de confusion de compétences entre les Etats membres, le Conseil et la Commission.

#### Les décisions

154. En ce qui concerne les **mécanismes de décision**, certains membres estiment que la non-utilisation du vote à la majorité qualifiée est l'une des causes de l'inefficacité de la PESC et qu'il faudrait donc généraliser la procédure en question dans ce cadre, surtout dans la perspective d'un élargissement. D'autres estiment que le consensus et le droit de vote sont essentiels dans ces domaines si proches du coeur de la souveraineté nationale et que la règle de l'unanimité n'a pas empêché l'adoption de décisions importantes.

A titre de solutions intermédiaires, le Groupe a exploré diverses formules ad hoc, telles que l'unanimité avec "abstention positive ou constructive", "l'unanimité moins une voix", la "majorité surqualifiée", la majorité qualifiée avec dispense pour la minorité, les décisions-cadres adoptées à l'unanimité suivies de dispositions spécifiques votées à la majorité qualifiée, dans le but d'éliminer les risques de blocage dans un domaine où l'Union a besoin d'être capable de décider. Il est entendu que l'abstention constructive ou positive impliquerait la solidarité politique et également, selon certains, une solidarité financière avec la décision prise. La conférence devrait examiner ces idées plus à fond. Il y a un large accord pour estimer qu'il convient de recourir plus souvent aux possibilités de vote majoritaire prévues par le TUE.

Il conviendrait de se mettre d'accord sur l'opportunité et, le cas échéant, sur les modalités de formules souples qui n'empêcheraient pas ceux qui l'estiment nécessaire d'effectuer une action commune au nom de l'Union.

155. Il ne sera satisfait à l'impératif d'efficacité que si l'on assure en même temps la légitimité des décisions en la matière. Etant donné que, dans certains cas, un Etat pourrait ne pas accepter d'être mis en minorité, beaucoup de ceux qui sont en faveur de l'adoption des décisions à la majorité qualifiée préconisent en outre que l'on reconnaisse qu'un intérêt national fondamental ou vital peut faire obstacle à une position ou action commune. Selon certains membres, cette approche serait à nuancer compte tenu de la nécessité de définir au préalable le concept d'intérêt vital et les conditions dans lesquelles il s'applique.

L'exécution: gestion et direction

156. Vu le caractère spécifique de la PESC, il s'agit en réalité non pas d'exécution (celle-ci incombant aux Etats membres et/ou au Conseil ainsi que, pour les questions relevant de sa compétence, à la Commission), mais de **gestion** ou de **direction**, termes qui mettent l'accent, respectivement, sur les aspects internes ou

externes. Dans cette optique, le Groupe envisage plusieurs approches possibles: soit une éventuelle personnification de la PESC sous la forme d'un "Monsieur ou d'une Madame PESC", soit des formules qui préserveraient le rôle central de la présidence dans la représentation extérieure et l'exécution de la PESC; une autre possibilité consisterait à renforcer le rôle et les responsabilités de la Commission dans ce domaine.

### La personnification de la PESC

157. Dans le but de trouver une réponse au problème de la stabilité et de la continuité dans la représentation extérieure de l'Union, le Groupe a examiné une éventuelle personnification de la PESC sous la forme d'un "Monsieur ou d'une Madame PESC". Trois possibilités principales ont été dégagées:

158. Pour certains, cette fonction reviendrait, à terme du moins, à la **Commission**. L'avantage de cette formule tiendrait à ce qu'elle assurerait mieux la cohérence avec les actions économiques extérieures et permettrait de disposer directement des ressources et moyens de la Commission pour la mise en oeuvre de la politique extérieure. Bien qu'ils rattachent cette personnalité à la Commission, avec éventuellement un statut spécial conféré par le Conseil européen, les partisans de cette option reconnaissent que la gestion de la PESC exigerait en tout cas une méthode de travail commune des institutions et un système de vote ad hoc au sein du Conseil selon les formules déjà mentionnées plus haut.

159. Pour la majorité, cette personnalité serait rattachée au **Conseil**. Ces membres considèrent que cette formule correspond davantage au rôle central que jouent les Etats au sein du Conseil dans le domaine de la PESC. Deux variantes, qui ne sont pas incompatibles entre elles, sont possibles:

- Certains préconisent la création d'une entité nouvelle, un **haut représentant pour la PESC**, qui serait nommé et pourrait être révoqué par le Conseil européen et qui recevrait ses instructions directement de celui-ci et du Conseil "Affaires générales".

Dans ce cas de figure, il faut que le haut représentant soit clairement subordonné non seulement au Conseil européen mais aussi au Conseil "Affaires générales" et à la présidence.

- D'autres préconisent de laisser cette nomination au Conseil "Affaires générales" et de rattacher la fonction au Secrétariat général du Conseil, en renforçant les structures de celui-ci et en élevant la charge de Secrétaire général à un rang élevé. Les partisans de cette solution soulignent qu'elle n'impliquerait aucune modification du cadre actuel et qu'elle éviterait les risques de conflit avec la présidence du Conseil, la fonction étant en tout état de cause subordonnée à la présidence.

Certains proposent que ce "Monsieur PESC" assiste aux réunions de la Commission lorsque celle-ci traite de questions touchant à l'action extérieure.

160. Une solution de synthèse pourrait consister à faire assumer la conduite des affaires de la PESC directement par le président du Conseil conjointement avec la Commission, avec l'assistance d'un Secrétaire général du Conseil qui dirigerait la cellule d'analyse et de planification et serait investi de fonctions plus importantes. Cette solution serait encore plus efficace si les fonctions de Secrétaire de l'UEO et de Secrétaire général du Conseil étaient assurées par la même personne.

161. Il n'existe pas de consensus sur la personnification de la PESC. De nombreux membres soulignent que la formule retenue doit permettre une plus grande visibilité de l'Union sans que cela entraîne une confusion supplémentaire entre les fonctions ni un risque de conflit de compétences entre cette nouvelle institution et la présidence du Conseil, et sans que l'unité du cadre institutionnel en vigueur s'en trouve morcelée. Enfin, ils ne souhaitent pas que ce "Monsieur ou Madame PESC" contribue à augmenter l'incohérence entre les "piliers".

162. Divers représentants insistent pour que l'on maintienne dans tous les cas de figure le rôle central de la **présidence** dans la représentation extérieure et la mise en oeuvre de la PESC et que l'on ne l'amoindrisse pas

par le biais de la personnification de la représentation extérieure. C'est là l'approche actuelle du traité, encore que l'élargissement et les responsabilités extérieures croissantes de l'Union incitent à envisager des modalités propres à renforcer la présidence par une meilleure utilisation de la Troïka ou, selon certains représentants, par une conception novatrice de la présidence, soit sous forme d'équipes, soit sous d'autres formes qui assureraient la participation, la légitimité démocratique et la continuité dans l'exercice de la présidence. Il a aussi été souligné qu'il convenait en tout état de cause de renforcer la coordination entre la présidence et la Commission et que cela devrait se faire de manière structurelle.

#### Autres questions

163. En ce qui concerne le **financement** de la PESC, il existe un consensus au sein du Groupe quant à la nécessité d'établir des modalités spécifiques pour assurer, lorsqu'il le faut, la disponibilité des fonds nécessaires à une action rapide. En tout état de cause, le principe de la solidarité en général et, selon de nombreux membres, de la solidarité financière en particulier doit inspirer les formules de financement et, partant, être appliqué en cas d'«abstention constructive» ou d'«opting out». Une vaste majorité estime que le financement de la PESC devrait être à la charge du budget communautaire. Pour certains membres, cela suppose que le Parlement européen soit d'accord sur les grandes lignes des dépenses liées à la PESC.

164. La majorité estime que le rôle du Parlement ne peut être le même dans ce domaine que dans celui de la législation communautaire, étant donné que les parlements nationaux n'utilisent pas non plus les mêmes mécanismes de participation à la définition et au contrôle de la politique extérieure que dans leur activité législative ou de contrôle interne. Néanmoins, certains membres considèrent qu'il convient de mieux développer, dans la pratique, les dispositions actuelles du traité concernant le droit d'information du Parlement européen en la matière. D'autres considèrent qu'il faut aller au-delà et associer plus étroitement le Parlement à la définition des grandes orientations de la PESC et au contrôle des affaires politiques extérieures de l'Union au moyen de formules inscrites dans le traité qui assurent la confidentialité.

Plusieurs membres soulignent que le Parlement européen ne doit en aucun cas avoir de compétences dans ce domaine, où les gouvernements mènent leur politique étrangère sans autorisation préalable du Parlement, sauf dans des cas d'une extrême gravité. Au moins un membre est opposé à tout accroissement du rôle du Parlement dans ce domaine.

165. Il n'est pas facile de distinguer parmi les options évoquées ci-dessus celles qui peuvent être réalisées au moyen de simples améliorations concrètes du fonctionnement et celles qui exigent une modification des traités. En réalité, cela dépendra du degré de volonté politique qui se manifesterà lors de la conférence. La création d'une cellule d'analyse ne requiert en principe pas une modification du traité. Selon certains, la création d'une entité qui personnalise la gestion de la PESC ne semble pas non plus exiger une modification institutionnelle. La question est de savoir si, dans la pratique, la création de cette entité exige ou non le renforcement dans le traité de la cohérence entre le titre V et les autres fonctions de l'Union. En outre, une meilleure organisation de la présidence sur le plan pratique trouve sa limite dans l'article 146 du traité. S'il n'est pas modifié et si l'on établit des formules spéciales pour la PESC, il faudra nécessairement respecter le cadre institutionnel unique pour l'ensemble des domaines relevant de l'Union.

Le Groupe préconise une approche globale en vue d'évaluer les effets de chacune des formules sur l'ensemble des fonctions de l'Union.

### C. Sécurité et défense

#### Eléments de réflexion

166. La situation internationale nouvelle et les perspectives d'élargissement conduisent à un ordre européen plus juste et stable, mais posent aussi de nouveaux défis pour la sécurité de l'Union. Ces défis exigent une réponse collective aux nouveaux risques et aux nouvelles crises susceptibles d'affecter la sécurité des Etats

membres. Les multiples facettes de ces défis exigent en outre une approche globale, qui garantisse la cohérence des divers aspects de l'action extérieure de l'Union, fondée sur une notion globale de sécurité.

Le Groupe estime dès lors que la conférence pourrait examiner les moyens de développer davantage l'identité européenne, y compris dans le domaine de la sécurité et de la défense. Ce développement devrait être conforme aux objectifs convenus à Maastricht, compte tenu des dispositions du traité selon lesquelles la PESC inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune.

167. Les dispositions du TUE qui devront être revues en 1996 comprennent aussi celles qui concernent les **liens avec l'UEO**, qui fait partie intégrante du développement de l'Union. Le 14 novembre 1995, les ministres de l'UEO ont approuvé et transmis à l'UE une **contribution de l'UEO à la CIG** concernant l'expérience acquise depuis Maastricht (dans ses relations avec l'UE et l'OTAN et son développement opérationnel) et l'évolution future que pourrait connaître l'identité européenne de sécurité et de défense. Dans ses réflexions, le Groupe a dûment tenu compte des travaux de l'UEO.

168. Outre la classique **défense collective** de l'intégrité territoriale, la coopération en matière de sécurité et de défense requise par les nouveaux défis concerne aussi la prévention de conflits et la **gestion de crises régionales** dont les causes politiques, économiques, écologiques, sociales ou humanitaires sont fort diverses. Même si ces deux types de mission peuvent être liés dans la pratique, il faut également remarquer, comme nous le verrons plus loin, que certains Etats membres de l'Union qui ne participent pas à des alliances militaires souhaitent contribuer à la sécurité européenne en participant à des opérations d'aide humanitaire ou de maintien de la paix et à d'autres opérations de gestion des crises (ce que l'on appelle les missions de type Petersberg), sans prendre d'engagements de défense collective tels que ceux visés à l'article 5 des traités de Bruxelles et de Washington. Ces deux faits devront être pris en compte lorsqu'il s'agira d'examiner de nouvelles formules pour la coopération européenne en matière de sécurité et de défense.

169. Selon de nombreux membres du Groupe, il convient de donner un nouvel élan à la formation progressive d'une **identité européenne de sécurité et de défense**, selon ce qui a été convenu à Maastricht par les membres de l'UEO, afin de mettre en place des **mécanismes** permettant de donner une réponse européenne à ces crises, y compris par des **opérations militaires** qui viennent compléter les actions politiques, économiques ou humanitaires décidées dans le cadre de la PESC.

170. Les **moyens** nécessaires à ces opérations européennes doivent être disponibles.

- Dans la mesure où une crise requiert une réaction impliquant l'utilisation de forces armées, il faut, selon les membres de l'UEO, donner un nouvel élan au développement des **capacités opérationnelles** de l'UEO, qui sont encore insuffisantes dans de nombreux domaines. Cela exigerait aussi que soient développés les mécanismes permettant de disposer des ressources et des capacités de l'OTAN (y compris les quartiers généraux des GFIM) pour des opérations menées par l'UEO.

Le "**Peace Corps**" de l'UE, dont certains membres du Groupe ont suggéré la création (cf. supra), pourrait, si cette suggestion était adoptée, jouer un rôle à cet égard. Sa relation avec le potentiel humanitaire existant ou projeté, y compris celui de l'UEO, devrait être examinée.

- Dans ce contexte se pose la question d'une **coopération européenne plus étroite en matière d'armements**. Le Groupe sait que cette question est à l'étude au sein de l'Union, de l'UEO et du GAEO. Le Groupe a examiné d'éventuelles réponses à ce problème, notamment le projet d'Agence européenne des armements, une éventuelle révision, voire la suppression de l'article 223 et la nécessité d'une politique commune en matière d'exportations.

171. L'**Alliance atlantique** et le lien transatlantique continuent à jouer un rôle fondamental dans la sécurité européenne. L'Alliance assure la défense collective de ses membres et contribue également par d'autres missions à la sécurité du continent. Par conséquent, la conférence devra tenir compte du fait que, de l'avis des membres de l'OTAN, la formation d'une identité européenne de sécurité et de défense doit renforcer le

pilier européen de l'Alliance atlantique et comporter un développement des **relations euroatlantiques**.

La perspective d'un élargissement vers l'Est impose des changements tant qualitatifs que quantitatifs pour la sécurité et la défense de l'Union. L'élargissement de l'UE, de l'UEO et de l'OTAN se déroulera de manière autonome conformément aux dynamiques et aux processus internes de chacune de ces organisations. Chaque organisation devrait s'assurer que ses processus respectifs sont transparents et appuient réciproquement l'objectif d'une meilleure stabilité et sécurité en Europe.

172. La participation à des opérations militaires dans le cadre des missions de type Petersberg restera une décision nationale. La majorité des membres sont intimement convaincus que le principe de la **souveraineté nationale** doit continuer de régir les relations entre pays européens sur les questions de défense et que la nature intergouvernementale de la prise de décision sur ces questions doit être préservée et menée sur la base du consensus. Certains représentants estiment que la règle du consensus ne doit pas exclure la possibilité pour des organismes européens supranationaux de jouer, à l'avenir, un certain rôle dans les questions de défense. D'autres souhaitent que la CIG examine toutes les options possibles dans ce domaine, y compris le vote à la majorité.

Au cas où les procédures actuelles de prise de décision seraient préservées, il serait opportun, selon certains membres, d'introduire un élément de **flexibilité** dans ce domaine. A cet effet, il a été suggéré d'envisager l'application d'un principe non contraignant selon lequel aucun pays ne peut être obligé à participer à une action militaire de l'Union et aucun pays ne peut empêcher un groupe majoritaire d'Etats membres de mener une telle action, sans préjudice de la nécessaire solidarité politique et d'une répartition adéquate des charges financières.

173. Certains membres, tout en indiquant que la série d'options institutionnelles identifiées pour les relations futures entre l'UE et l'UEO serait utile pour les négociateurs de la CIG, estiment qu'il faut identifier, à ce stade, les objectifs et les principes qui doivent guider l'évolution sur ce point. En particulier, en réponse aux nouveaux défis qui se posent à l'Europe en matière de sécurité, le développement des capacités de l'Union dans des domaines tels que la prévention des conflits, le maintien de la paix et les opérations humanitaires a été jugé prioritaire. Les membres qui se sont prononcés dans ce sens estiment qu'il est important que tous les Etats membres de l'Union, qu'ils soient ou non membres d'une alliance militaire, puissent contribuer à la sécurité européenne par le biais des missions de type Petersberg. Certains membres du Groupe se sont également félicités du fait que toutes les options retenues ci-dessous tiennent compte des partenaires qui ne sont pas en mesure de souscrire des engagements du type de ceux de l'article V et du fait que le Groupe a examiné les moyens de gérer cette situation.

#### Options pour l'avenir des relations UEUEO

174. Sur la base de ces prémisses générales et compte tenu de la déclaration n° 30 de Maastricht, le Groupe est d'accord sur la nécessité de **continuer à améliorer les relations entre l'UE et l'UEO**, dans le respect intégral des **politiques nationales de défense** de tous les Etats membres. A cet égard, la contribution de l'UEO à la CIG réaffirme l'accord de tous les Etats membres de l'UEO pour renforcer les liens institutionnels et opérationnels entre l'UE et l'UEO, ainsi que les capacités opérationnelles de l'UEO.

Cependant, au sein du Groupe (comme au sein de l'UEO), **des points de vues différents** ont été exprimés sur la manière de développer ces relations à l'avenir. A cet égard, un certain nombre d'options et de modalités ont été exprimées durant la discussion du Groupe, bien que la plupart des représentants soient disposés à envisager une interconnexion de plusieurs options.

175. Un premier point de vue préconise le **maintien de l'autonomie intégrale de l'UEO** dans un avenir prévisible. Selon ce point de vue, cette autonomie permet une souplesse maximale en ce qui concerne la participation de tous les Etats membres à la formation de l'identité européenne de sécurité et de défense et évite d'affaiblir les engagements pris en matière de défense dans le cadre de l'OTAN et de l'UEO, compte tenu de la différence de composition de ces organisations par rapport à l'Union.

A cet égard, il a été proposé de mettre en place un "**partenariat renforcé**" UEUEO afin de resserrer les relations politiques (sommets parallèles UE/UEO) et administratives (coordination des présidences et des secrétariats) entre les deux organisations, de développer les capacités opérationnelles de l'UEO en ce qui concerne les missions de gestion de crises, en complément aux actions de l'OTAN, permettant ainsi à un éventail le plus large possible d'Etats européens de participer à ces missions.

176. Selon un autre point de vue, il conviendrait de donner **plus d'importance à l'Union dans les missions de type Petersberg** tout en maintenant l'UEO comme une organisation de défense distincte. Le développement des capacités opérationnelles nécessaires à la réalisation de ces tâches serait prioritaire compte tenu des nouveaux défis de l'Europe. Deux options ont été mentionnées dans ce contexte.

- Une option qui prévoirait un lien plus étroit et plus formel entre les deux organisations à l'aide de directives politiques ou juridiquement contraignantes. **L'UEO serait, dans le domaine Petersberg, subordonnée à l'Union**, dont elle serait l'organe d'exécution.
- Une autre option consisterait à **transférer les missions de type Petersberg intégralement de l'UEO vers l'UE**. L'UEO resterait une organisation responsable de la défense territoriale en même temps que l'OTAN.

177. Pour la majorité des représentants, la création d'une véritable identité européenne de sécurité et de défense passe par **l'intégration progressive de l'UEO dans l'UE**, parallèlement au développement de capacités opérationnelles européennes. Ce faisant, la fonction européenne de défense (tant pour les missions de gestion de crises que pour la garantie de défense collective actuellement régie par le traité de Bruxelles) passerait, à terme, dans le cadre institutionnel unique de l'Union. Selon ce point de vue, l'intégration UEUEO s'inscrit dans la logique de Maastricht. En outre, elle serait l'expression de la solidarité européenne (qui ne saurait se limiter au seul domaine économique) et constituerait le meilleur moyen de réaliser la cohérence entre la PESC et la politique de défense, permettant ainsi de mieux coordonner les divers instruments de gestion des crises (politiques, économiques, humanitaires et aussi militaires) disponibles pour que l'Union puisse agir efficacement dans des situations comme celle que connaît l'exYougoslavie. Dans ce contexte, on a également évoqué, au sein du Groupe, l'idée que la CIG examine la possibilité d'inclure dans le traité révisé une disposition sur l'assistance mutuelle pour la défense des frontières extérieures de l'Union.

Il y a cependant **diverses approches en ce qui concerne le calendrier et les étapes de l'intégration UEUEO**.

- Certains considèrent que l'intégration n'est possible qu'à moyen terme. Par conséquent, ils estiment que la CIG doit retenir une **option "intermédiaire"**, qui, tout en maintenant l'existence autonome de l'UEO, créerait des mesures visant à promouvoir la **convergence institutionnelle entre l'UE et l'UEO**, avec une totale intégration comme objectif final. Ce but serait atteint par une forme d'engagement politique ou juridique, par lequel l'UEO serait subordonnée à l'UE pour les questions relatives à l'élaboration et à la mise en oeuvre, sur les plans opérationnel et militaire, des décisions et mesures prises par l'UE (missions de type Petersberg), devenant ainsi l'organe d'exécution de l'Union dans ce domaine, tout en préservant la possibilité pour l'UEO de décider ses propres actions de manière autonome.

Trois possibilités d'établir cet engagement ont été suggérées. Un nouvel article J.4 (et une nouvelle déclaration de l'UEO) pourrait prévoir que le Conseil européen adressera des **lignes directrices générales** à l'UEO en tant qu'organisation chargée de mettre en oeuvre, par des actions militaires appropriées, les décisions de suivi adoptées par l'UE au niveau ministériel. Ou il pourrait prévoir que l'UE adressera des **instructions** concrètes à l'UEO, celle-ci étant donc subordonnée à l'Union sur les plans politique et opérationnel. Enfin, il pourrait même être envisagé d'établir un **accord juridiquement contraignant** par lequel l'UEO serait chargée de mettre en oeuvre les décisions de l'Union ayant une incidence sur le plan de la défense.

- D'autres estiment que la CIG devrait énoncer clairement l'objectif et le calendrier d'une **fusion UEOUE à court terme** (compte tenu à cet égard de la possibilité que le traité de Bruxelles soit dénoncé en 1998). Par

conséquent, l'**UEO disparaîtrait** et il serait mis fin au dédoublement actuel des structures en matière de sécurité (PESC) et de défense au sens large (UEO).

Les modalités de cette intégration pourraient être fixées dans le cadre de la CIG elle-même ou ultérieurement. Une possibilité consisterait à transférer toutes les fonctions et capacités de l'UEO au deuxième pilier (**fonction de défense dans le cadre de la PESC**). Les Etats membres qui ne veulent ou ne peuvent pas prendre un engagement de défense collective pourraient décider de ne pas participer ("opting out") à cet engagement. Une autre possibilité d'intégration, dont la réalisation serait plus facile au départ, consisterait à **assumer, dans le cadre de la PESC, les fonctions de gestion des crises (missions de type Petersberg)** et à inscrire la garantie de défense collective dans un **protocole de défense** auquel pourraient participer les Etats membres qui le souhaitent ("opting in") selon des conditions à convenir.

Les partisans de l'intégration progressive de l'UEO dans l'UE estiment, en outre, que toutes ces modalités peuvent être considérées comme des mesures complémentaires, de sorte que la CIG pourrait également envisager la réalisation soit séparément, soit par étapes successives en suivant une **approche séquentielle**, dans le cadre d'un calendrier à convenir.

Carlos **Westendorp**:

Joseph **Weyland**:

Michel **Barnier**:

Elmar **Brok**:

David **Davis**:

Franklin **Dehousse**:

Niels **Ersbøll**:

Silvio **Fagiolo**:

André **Gonçalves Pereira**:

Elisabeth **Guigou**:

Werner **Hoyer**:

Gunnar **Lund**:

Ingvar **Melin**:

Gay **Mitchell**:

Marcelino **Oreja**:

Michiel **Patijn**:

Manfred **Scheich**:

Stephanos **Stathatos**:

**Bruxelles, 5 Décembre 1995**