

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 300-1806



Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EU-sekr.

12. december 2001

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges i forbindelse med
Det Europæiske Råd i Læken den 14.-15. december 2001 Kommissionens
meddelelse vedrørende Unionens fremtid: Nye Styreformer – Fornyelse af
Fællesskabsmetoden.

P. H. Olsen



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

Bruxelles, le 7 décembre 2001

15096/01

POLGEN 37

NOTE DE TRANSMISSION

Emetteur : Monsieur Bernhard ZEPTER, Secrétaire Général Adjoint de la Commission européenne

Date de réception : 7 décembre 2001

Destinataire : Monsieur Javier SOLANA, Secrétaire Général/Haut représentant

Objet : Communication de la Commission sur l'avenir de l'Union
Gouvernance européenne – Rénover la méthode communautaire

Les délégations trouveront ci-joint le document de la Commission - COM(2001) 727 final.

p.j. : COM(2001) 727 final



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 5.12.2001
COM(2001) 727 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
SUR L'AVENIR DE L'UNION EUROPEENNE**

GOUVERNANCE EUROPEENNE

RENOVER LA MÉTHODE COMMUNAUTAIRE

COMMUNICATION DE LA COMMISSION SUR L'AVENIR DE L'UNION EUROPEENNE

GOUVERNANCE EUROPEENNE

RENOVER LA MÉTHODE COMMUNAUTAIRE

Le Conseil européen de Laeken va ouvrir une nouvelle phase de l'intégration européenne.

Créée pour six Etats, l'Union européenne en compte aujourd'hui quinze ; à l'avenir elle pourrait regrouper **une trentaine de pays**. Son horizon s'est étendu : monnaie unique, justice et sécurité, politique étrangère et défense ont complété l'action économique. Cinquante ans d'histoire ont été cinquante ans de réalisations concrètes. Le résultat est là, comme en témoigne par exemple l'euro, mais **l'ensemble a progressivement perdu de sa cohérence**. Le succès même de la réconciliation entre les peuples d'Europe, qui était à l'origine du projet européen, a fait perdre de vue l'ambition politique initiale. Les citoyens, qui ont obtenu de l'Europe la paix, la stabilité et le bien-être, se trouvent confrontés à des mécanismes dont le sens leur échappe.

Dans le même temps, **le monde a changé** : les échanges se sont multipliés, la richesse des pays développés s'est accrue, prenant appui notamment sur le développement de nouvelles technologies. Mais les inégalités se creusent entre les Etats et à l'intérieur des Etats ; l'environnement se dégrade. Les attaques du 11 septembre dernier ont montré la vulnérabilité de la démocratie et de la liberté. Seule l'intégration peut permettre aux Européens de peser sur le cours du monde, à condition qu'ils parlent d'une seule voix. Pour répondre à ces nouveaux enjeux, les Etats et les peuples d'Europe doivent s'unir davantage.

A ces facteurs objectifs de changement, il faut ajouter l'élargissement de l'Union. A Nice, en décembre 2000, les Etats membres ont pris les décisions nécessaires pour assurer, d'un point de vue technique, l'adhésion de nouveaux Etats. Mais ni le sens de l'intégration européenne, ni l'étendue de ce que nous voulons faire ensemble n'ont été débattus. De fait, les modifications apportées par le traité de Nice ne permettront pas, à moyen et long terme, de répondre aux nécessités du projet européen dans l'Union élargie. Les chefs d'Etat ou de gouvernement sont donc convenus, à Nice même, d'engager de nouvelles réformes, qui doivent être préparées par un large débat.

Des premiers mois de débat, il résulte que les citoyens attachent de l'importance au maintien de la diversité culturelle, à la défense et la promotion des valeurs communes et au modèle social européen. Ils souhaitent que l'Europe joue un rôle international actif. C'est donc à une *attente d'Europe* qu'il faut répondre, une Europe plus achevée et aux finalités plus affirmées.

Le Conseil européen de Laeken est appelé à prendre les initiatives appropriées pour poursuivre ce processus. L'une de ces initiatives sera de convoquer une *convention* pour

préparer la future réforme des traités de l'Union. Innovation majeure, défendue depuis plusieurs mois par le Parlement européen et par la Commission, cette procédure associera aux représentants des Etats et de la Commission les élus européens et nationaux.

La Commission estime que **la mission de la convention est de dégager des orientations crédibles afin que l'Europe élargie soit capable de poursuivre son intégration politique, économique et sociale.**

La Commission fera les contributions nécessaires aux travaux de cette convention, avec la conviction que l'Union européenne peut rester fidèle à son histoire, mais qu'elle doit se moderniser. **Pour la Commission, l'objectif des futures réformes est bien de rénover la "méthode communautaire". Reflet d'une Union d'Etats et de peuples**, cette méthode offre un cadre à la fois supranational et respectueux des Etats qui la composent. Elle combine la négociation entre Etats, l'expression de la volonté populaire et le fonctionnement d'institutions fortes et permanentes. Dans son livre blanc sur la *Gouvernance européenne*, la Commission avait déjà proposé un certain nombre de mesures, applicables sans attendre la réforme des traités, pour "revenir à l'essence même de la méthode communautaire". Elle entend prolonger cette réflexion dans le contexte du débat institutionnel.

Dans la phase nouvelle qui s'ouvre à Laeken, inédite au regard des traités, la Commission fera valoir l'esprit communautaire, afin de faire émerger, au-delà des intérêts nationaux et des préoccupations de court terme, **l'intérêt général européen**. Elle défendra une certaine idée de l'Europe, exigeante, moderne mais fidèle aux principes d'origine qui ont fait son succès.

La présente communication se limite à exposer la manière dont la Commission aborde le Conseil européen de Laeken. Elle souhaite que la déclaration de Laeken soit l'occasion de préciser **comment** et **dans quel esprit** les membres de la convention devront travailler, de sorte que ses débats apportent une réponse à deux questions fondamentales : que voulons-nous faire ensemble ? comment renforcer la légitimité démocratique et l'efficacité du système institutionnel européen ?

Pour répondre à ces questions, les dirigeants européens devront faire preuve d'une volonté politique réelle. Les acquis de la construction européenne, les attentes des citoyens et les exigences de la mondialisation indiquent clairement qu'il n'est pas d'autre voie que celle d'un nouvel approfondissement de l'intégration, résolument politique et démocratique. La Commission contribuera en ce sens aux travaux de la convention.

UNE AUTRE MANIERE DE FAIRE L'EUROPE

L'Union européenne future ne se fera pas sans l'appui des citoyens, ni sans l'engagement des responsables politiques nationaux et européens, qui doivent faire comprendre la *valeur ajoutée* de l'Europe – alors même que le faible niveau de participation aux élections européennes, partout en Europe, traduit une certaine indifférence à l'égard du système institutionnel européen.

Il est donc apparu nécessaire de fonder les futures réformes institutionnelles sur un consensus aussi large que possible, dès le stade de leur conception. La déclaration annexée au traité de Nice a voulu qu'un débat large et approfondi s'engage. Un réseau informel des organisations intéressées, véritable *forum sur l'avenir de l'Europe*, devra contribuer à la réflexion sur les futures réformes institutionnelles. Pour que cette démarche réussisse, la Commission recommande de **prévoir dès maintenant**, et de manière opérationnelle, **le lien entre ce forum et la future convention chargée de préparer ces réformes**.

Si le Conseil européen de Laeken confirme les orientations de la réunion informelle de Gand, une *convention* sera en effet convoquée au début de l'année prochaine. Elle réunira les représentants des gouvernements et des parlements nationaux des quinze Etats membres et des pays candidats, ainsi que les représentants du Parlement européen et de la Commission européenne. Il paraît important que le Comité économique et social exerce, à l'intérieur de la convention, un rôle d'observateur actif, de même que le Comité des régions. Ainsi, perméable aux débats à travers le forum sur l'avenir de l'Union, la convention sera également ouverte aux préoccupations des régions européennes.

La convention porte la responsabilité de démontrer que l'Union européenne peut se faire autrement. Elle n'a pas droit à l'échec. A l'écoute des attentes que suscite l'Europe, elle doit prouver sa capacité à faire émerger des propositions crédibles pour approfondir le projet européen et renforcer la légitimité démocratique et l'efficacité de nos institutions. Le résultat de la convention doit être à la hauteur des enjeux. En ce cas, la Commission sera la première à demander qu'il soit repris par la conférence intergouvernementale qui révisera les traités.

La Commission recommande donc de **prêter une attention particulière à l'organisation de la convention** qui, bien qu'inspirée de la formule utilisée pour élaborer la charte des droits fondamentaux, poursuit des finalités à la fois plus amples et plus politiques. Pour la présidence de la convention, il convient naturellement que le choix se porte sur une personnalité à autorité européenne incontestée et qui fera rapport régulièrement au Conseil européen sur l'évolution des débats. Pour des raisons d'efficacité, il devra être assisté par un *praesidium* restreint et par un secrétariat opérationnel. L'expérience de la négociation de la charte des droits fondamentaux montre l'intérêt du travail par consensus qui, du reste, n'impose pas la recherche de l'unanimité. La Commission estime cependant qu'il ne faut pas exclure de faire apparaître des tendances dominantes et des positions plus isolées, pour préserver la qualité des travaux de la convention. Car il importe que la future conférence intergouvernementale soit saisie de recommandations aussi ambitieuses, opérationnelles et cohérentes que possible. La Commission ne se satisfera pas d'un consensus au rabais.

La Commission contribuera par ses propositions aux travaux de la convention. Elle souligne **l'importance de conclure la conférence intergouvernementale avant les élections européennes de 2004**, afin d'éviter que celles-ci ne se déroulent alors que la réforme des traités ne serait pas achevée, dans un contexte d'incertitudes sur l'évolution future de l'Union européenne et de ses institutions.

LES ENJEUX DES FUTURES REFORMES

La déclaration de Nice identifie, entre autres, quatre axes de réflexion : le rôle des parlements nationaux, la simplification des traités, le statut de la charte des droits fondamentaux et la délimitation plus précise des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres. Il s'agit là de questions importantes, mais qui ne suffisent pas à traduire les enjeux des futures réformes. Comment poser la question des compétences sans s'interroger sur ce que les Etats membres de l'Union veulent faire ensemble ? Comment examiner le rôle des parlements nationaux sans une approche plus globale de la légitimité et de l'efficacité des institutions européennes ? Une approche étroite des quatre thèmes identifiés à Nice affaiblirait la crédibilité de la convention. C'est pourquoi **la Commission estime que la déclaration de Laeken doit ouvrir le champ des questions**. Pendant la convention, il faudra de toute manière tenir compte de la teneur des débats publics et permettre à tous les membres de la convention de présenter des contributions sur les points qui leur paraissent pertinents.

Consolider le projet européen

Qu'il s'agisse du progrès économique et social, du renforcement de la présence internationale de l'Union, de la protection des droits des citoyens, de l'instauration d'un espace de liberté, de sécurité et de justice ou du développement de l'acquis commun, les grands objectifs énoncés à l'article 2 du traité sur l'Union européenne ne font pas en général l'objet de contestation. Mais les avis divergent parfois sur la manière d'atteindre ces objectifs, comme le montrent les résistances à l'élimination du droit de veto ou encore les exceptions et dérogations des traités actuels.

L'élargissement va accroître les différences à l'intérieur de l'Union, du seul fait de l'augmentation du nombre d'Etats membres. La convention ne pourra faire l'économie de certaines réflexions sur les actions à mener en commun. Il ne s'agit naturellement pas de demander à la convention de concevoir les évolutions de nos politiques communes. Selon les procédures prévues par les traités, la Commission continuera de proposer au législateur les adaptations qui lui paraîtront nécessaires.

Mais la convention devra sans doute évaluer si l'Union dispose des instruments appropriés pour répondre à ses objectifs. Tout le monde s'accorde pour demander que l'Union européenne aborde les discussions monétaires et financières internationales avec cohérence, mais sommes-nous réellement organisés pour que nos positions s'expriment de manière forte et surtout stable ? Il en va de même en matière de politique étrangère, où l'importance de s'exprimer d'une voix unique n'a pas besoin d'être soulignée. En matière de politique économique et de fiscalité, de défense du modèle social européen ou en matière de coopération policière et judiciaire, les traités nous permettent-ils d'agir au mieux de nos intérêts ? Lorsqu'il s'agit de protéger les intérêts financiers des Communautés, certains

estiment comme la Commission qu'il conviendrait de créer une fonction de *procureur européen*.

A travers ces quelques exemples, la Commission entend seulement souligner l'intérêt d'**examiner nos instruments, nos moyens d'action et nos modes d'organisation**, afin d'évaluer s'ils permettent de réaliser les objectifs très généraux établis par le traité et auxquels souscrivent tous les Etats membres.

Cette réflexion préalable sur le projet européen sera particulièrement utile pour préciser dans quel esprit et avec quels objectifs la convention doit, comme le demande la déclaration de Nice, *établir et maintenir une délimitation plus précise des compétences, conforme au principe de subsidiarité*. **L'intérêt collectif commande en effet de ne pas remettre en cause les résultats et la cohérence globale de cinquante années d'intégration européenne**. Mais il justifie pleinement, alors que le projet européen parvient à maturité, que l'on examine avec attention l'état actuel de nos compétences pour procéder si nécessaire à certains recentrages. Il conviendra en tout état de cause de rechercher une présentation aussi rationnelle que possible des responsabilités respectives de l'Union et des Etats membres et de les clarifier. Il faudra s'interroger sur l'exercice de ces compétences et sur **le respect du principe de subsidiarité et de proportionnalité**.

L'Union n'exerce de compétences que parce que les traités, ratifiés par chaque Etat membre conformément à ses procédures nationales, lui ont attribué des missions et des moyens pour agir. Lorsqu'elle ne dispose pas d'une compétence exclusive, l'Union doit respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité, c'est-à-dire agir à bon escient et dans la stricte mesure nécessaire pour atteindre les objectifs qu'elle se fixe. Cette méthode n'est pas contestée.

Mais ni la traduction de ces principes dans les différentes dispositions des traités, ni leur application ne suivent une logique uniforme. Dans l'intérêt général, l'Union adapte son action en fonction des besoins, si bien qu'il est difficile de décrire de manière théorique l'étendue des compétences exercées par l'Union dans les domaines où les Etats membres demeurent également compétents. Le risque des listes de compétences serait d'ailleurs d'entraver les évolutions ultérieures de la construction européenne. La Commission recommande par conséquent de prêter une attention particulière au **contrôle des principes de proportionnalité et de subsidiarité** qui commande d'agir au niveau le plus approprié.

En outre, la convention devrait examiner la manière dont les traités attribuent les compétences, ainsi que les procédures décisionnelles et les instruments juridiques prévus pour l'exercice de ces compétences. Il serait alors possible de faire apparaître des **modèles d'attribution de compétences et de les rationaliser**. L'Union disposerait ainsi de quelques modèles pour **adapter la répartition actuelle des compétences** entre l'Union et les Etats membres à ce que demandera l'évolution du projet européen.

Egalement liée à la conception du projet européen, la **simplification des traités** devrait permettre de **rassembler dans un texte fondamental les dispositions essentielles des traités**. Un second document rassemblerait les autres dispositions. La Commission avait pris position en ce sens par sa communication du 12 juillet 2000¹, relative à l'étude de l'institut universitaire européen de Florence. Un traité fondamental ainsi conçu serait **plus lisible** et

¹ *Un traité fondamental pour l'Union européenne* – communication de la Commission du 12 juillet 2000 (COM (2000) 434).

cette séparation permettrait d'envisager des **procédures de révision allégées**, indispensables pour l'Union européenne qui comptera bientôt une trentaine d'Etats membres.

La simplification **ne peut par elle-même remettre en cause les choix politiques** qui ont inspiré les rédacteurs des traités. Mais il faut reconnaître que certains de ces choix rendent nos traités particulièrement complexes - il suffit d'évoquer le nombre excessif d'instruments et de procédures de décision, les exceptions et dérogations accordées à certains Etats membres ou encore la coexistence de procédures communautaires et d'inspiration intergouvernementale. La Commission n'exclut pas, cependant, que les travaux de la convention puissent conduire à revoir certaines de ces options. Il conviendrait alors de clarifier ces paramètres politiques avant que le travail de simplification ne soit engagé.

La **charte des droits fondamentaux** devrait trouver place dans nos traités ainsi réorganisés. Un texte qui réaffirme solennellement les droits et libertés qui résultent déjà des traditions constitutionnelles des Etats membres et leurs obligations internationales et européennes ne saurait avoir un autre statut. Même si certaines questions techniques méritent d'être approfondies, une telle opération donnera à nos traités une cohérence politique forte et une architecture dont la logique simple sera bien comprise par les citoyens.

Avec la clarification des compétences, la simplification des traités et l'inscription de la charte des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire, un **processus de nature constitutionnelle est engagé**. La Commission estime opportun, après cinquante années de construction européenne, d'examiner la possibilité de doter l'Union d'un texte fondamental et de réfléchir aux procédures d'adoption et de révision d'un tel texte.

Renforcer la légitimité démocratique et l'efficacité du système institutionnel européen

De quelles institutions faut-il disposer pour porter le projet européen ? Le système communautaire répond de manière largement satisfaisante aux besoins de l'Union actuelle mais il mérite examen sous le double aspect de la légitimité démocratique et de l'efficacité. La Commission estime à ce propos que la convention ne saurait étudier le rôle des parlements nationaux sans s'interroger sur la **légitimité démocratique de nos institutions communes** et sur l'équilibre qu'il faut maintenir entre elles.

Le rôle législatif du **Parlement européen** devrait être consolidé et les modalités d'élection des députés européens adaptées comme le prévoit dès aujourd'hui le traité, avec le souci de rapprocher les électeurs et leurs élus et de renforcer le rôle des partis politiques européens. La fonction législative du **Conseil** devrait être mieux identifiée. Un premier pas, très facile à accomplir, consisterait à faire une distinction visible et transparente entre les fonctions législatives et les fonctions exécutives du Conseil. Les réunions du Conseil, lorsqu'il remplit ses fonctions législatives, devraient être ouvertes au public. Quant à la **Commission**, elle doit se concentrer sur des missions stratégiques en affirmant sa capacité d'initiative. Pour cette dernière institution, enfin, les avantages et inconvénients d'un éventuel changement du mode de désignation du président méritent d'être précisément évalués, en gardant à l'esprit le rôle très particulier que le système actuel confie à la Commission dans l'intérêt général européen.

La question du rôle des **parlements nationaux** devra faire partie de cette réflexion d'ensemble. Aujourd'hui, les parlements nationaux autorisent la ratification des traités. Leur participation à la convention leur permettra une implication précoce dans le processus de révision des traités. Ils exercent également un contrôle, plus ou moins étendu selon les traditions nationales, sur les représentants des gouvernements qui siègent au Conseil. Le protocole annexé au traité d'Amsterdam a renforcé l'information des parlements nationaux sur les propositions législatives communautaires.

Il conviendra de **poursuivre l'amélioration de ces dispositifs** et de rechercher les moyens les plus efficaces, au niveau national comme au niveau communautaire, pour que les parlements nationaux ne restent pas étrangers aux décisions européennes. Mais **l'efficacité d'ensemble du système communautaire devra être préservée**, ce qui ne serait pas le cas si une nouvelle chambre législative devait être mise en place.

Au titre de l'**efficacité**, il faudra **élargir le champ de la décision majoritaire**, ce que le traité de Nice n'a pas réellement accompli.

Le même souci d'efficacité commande de clarifier les rôles respectifs de nos différentes institutions. A ce titre, il faudra restaurer, à l'intérieur du système institutionnel, **une véritable fonction d'exécution** et améliorer la coopération avec les Etats membres pour la préparation, puis la mise en œuvre des politiques communes. La **clarification de ce qui relève réellement du domaine législatif** est également nécessaire, pour que le législateur européen s'attache à définir des normes générales sans codifier en détail les modalités de leur mise en œuvre.

Quant au fonctionnement des institutions, la **Commission européenne** a entrepris une importante réforme de son fonctionnement administratif, qui devra être prolongée au niveau du collège lorsque le traité de Nice entrera en vigueur et que le nombre des Commissaires augmentera. **L'amélioration du fonctionnement du Conseil** fait partie des réformes nécessaires. La convention devrait également réfléchir au **rôle du Conseil européen**, qui devrait recentrer ses travaux autour de ses fonctions d'orientation générale et les préparer de manière plus transparente et plus collective, à l'intérieur du cadre institutionnel. Les réformes des méthodes de travail des institutions n'imposent pas nécessairement des modifications des traités et le *livre blanc sur la Gouvernance européenne* a d'ailleurs souligné l'importance d'améliorer dès à présent le fonctionnement de l'Union.

CONCLUSION

La pertinence du projet européen, issu des conflits mondiaux du XXème siècle, ne cesse de se confirmer. Les citoyens expriment à l'égard de l'Europe certains doutes et des inquiétudes mais, le débat public le montre, ressentent fortement la nécessité des politiques communes. Ils demandent des réponses européennes et veulent une Europe mieux organisée pour répondre aux enjeux de la mondialisation ou traiter les crises internationales, une Europe qui maîtrise les flux migratoires, une Europe plus cohérente en matière de politique économique et d'emploi.

L'Union européenne a la capacité de répondre à ces attentes. Par la volonté politique de ses dirigeants, exprimée au plus haut niveau lors des réunions du Conseil européen. Et au moyen d'un système institutionnel très spécifique, régi par des règles de droit et des procédures, où les enjeux européens font l'objet de débats ouverts à tous et de décisions qui s'imposent à chacun.

Pour construire l'Europe actuelle, la **méthode communautaire** a su s'écarter des schémas intergouvernementaux, sans appliquer aux institutions européennes communes des modèles nationaux qui seraient inadaptés compte tenu de la diversité des traditions constitutionnelles des Etats membres. Elle a prouvé son **efficacité** et doit la conserver. Elle doit gagner en **légitimité démocratique**. Les futures réformes des traités devront dès lors s'attacher à **renover la méthode communautaire**. La Commission contribuera aux travaux de la convention, avec le souci de l'intérêt général et conformément au rôle que lui confient les traités.

