

## **Membres du Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV)**

<b>Président</b>	F. Korthals Altes
<b>Membres</b>	F.H.J.J. Andriessen A.L. ter Beek M <sup>me</sup> C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn G. van Benthem van den Bergh M <sup>me</sup> O.B.R.C. van Cranenburgh M <sup>me</sup> A.C. van Es C. Flinterman E.J. de Kadt B. Knapen M <sup>me</sup> E.M.A. Schmitz
<b>Fonctionnaires</b>	F.A.M. Majoor ( <i>ministère des Affaires étrangères</i> )
<b>Conseillers</b>	B.W. Bargerbos ( <i>ministère de la Défense</i> )
<b>Secrétaire</b>	F. van Beuningen

Boîte postale 20061  
NL-2500 EB La Haye  
Les Pays-Bas

Téléphone +31 70 348 5108/6060  
Télécopieur +31 70 348 6256  
Courriel [AIV@minbuza.nl](mailto:AIV@minbuza.nl)  
Internet [www.AIV-Advice.nl](http://www.AIV-Advice.nl)

## Table des matières

### Avant-propos

<b>I</b>	<b>L'élargissement de l'Union européenne : le point sur la situation</b>	<b>7</b>
<b>II</b>	<b>Une Constitution européenne ?</b>	<b>13</b>
	<b>II.1 Généralités</b>	<b>13</b>
	II.1.1 <i>La situation actuelle</i>	13
	II.1.2 <i>Une Constitution européenne, oui ou non ?</i>	14
	<b>II.2 Le contenu du traité de base</b>	<b>15</b>
	II.2.1 <i>Objectifs de l'Union européenne</i>	15
	II.2.2 <i>Droits fondamentaux</i>	15
	II.2.3 <i>Pondération des voix</i>	17
	II.2.4 <i>Description des compétences</i>	18
	II.2.5 <i>Les ressources propres pour le financement des activités de l'Union européenne</i>	19
	II.2.6 <i>Hierarchie des normes</i>	20
	<b>II.3 Modifications au traité de base</b>	<b>20</b>
<b>III</b>	<b>Les problèmes institutionnels</b>	<b>22</b>
	<b>III.1 Généralités</b>	<b>22</b>
	<b>III.2 La Commission européenne</b>	<b>22</b>
	III.2.1 <i>La comitologie</i>	24
	<b>III.3 Le Parlement européen</b>	<b>24</b>
	<b>III.4 Le Conseil</b>	<b>26</b>
	III.4.1 <i>La situation actuelle</i>	26
	III.4.2 <i>Le Conseil européen</i>	27
	III.4.3 <i>Le Conseil Affaires générales et le Conseil de Coordination</i>	27
	III.4.4 <i>Les Conseils spécialisés</i>	28
	III.4.5 <i>La présidence tournante</i>	28
	<b>III.5 Les autres institutions</b>	<b>29</b>
	III.5.1 <i>La Cour des comptes européenne</i>	29
	III.5.2 <i>La Cour de justice</i>	29
	<b>III.6 Différenciation</b>	<b>29</b>
	<b>III.7 Le rôle des parlements nationaux</b>	<b>30</b>
	<b>III.8 Le moyen terme</b>	<b>30</b>

<b>IV</b>	<b>Les deuxième et troisième piliers de l'Union européenne</b>	<b>33</b>
<b>IV.1</b>	<b>La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la politique européenne de sécurité et de défense (PESD)</b>	<b>33</b>
IV.1.1	<i>Pourquoi faut-il une politique étrangère et de sécurité commune ?</i>	33
IV.1.2	<i>La PESC et la PESD jusqu'ici</i>	33
IV.1.3	<i>La situation actuelle</i>	35
IV.1.4	<i>Recommandations</i>	36
IV.1.4.1	<i>Diplomatie</i>	36
IV.1.4.2	<i>Interventions dans les situations de crise avec des moyens militaires ou policiers</i>	38
<b>IV.2</b>	<b>Le troisième pilier de l'Union européenne, la sécurité intérieure et extérieure, et la lutte contre le terrorisme</b>	<b>39</b>
IV.2.1	<i>Origine</i>	39
IV.2.2	<i>La situation actuelle</i>	40
IV.2.3	<i>Recommandation</i>	40
<b>V</b>	<b>Coordination de la politique économique et monétaire de l'Union européenne</b>	<b>42</b>
<b>V.1</b>	<b>Généralités</b>	<b>42</b>
V.1.1	<i>Description</i>	42
<b>V.2</b>	<b>Évaluation</b>	<b>43</b>
<b>V.3</b>	<b>Recommandations</b>	<b>44</b>
<b>V.4</b>	<b>Les pays candidats à l'adhésion et la zone euro</b>	<b>45</b>
<b>V.5</b>	<b>La Banque centrale européenne (BCE)</b>	<b>46</b>
<b>VI</b>	<b>Résumé et recommandations</b>	<b>47</b>
<b>Annexe I</b>	Demande d'avis (lettre du ministre des Affaires étrangères J.J. VAN AARTSEN)	
<b>Annexe II</b>	Avis intermédiaire de l'AIV, du 9 novembre 2001	
<b>Annexe III</b>	Lettre au président de la Convention européenne, M. Valéry GISCARD D'ESTAING	

## Avant-propos

Le 19 juillet 2001, le ministre des Affaires étrangères a sollicité l'avis du Conseil consultatif pour les questions internationales (*Adviesraad Internationale Vraagstukken*, ci-après AIV) sur la problématique relative à l'avenir de l'Union européenne (UE). En vue d'élaborer l'avis demandé, l'AIV a soumis cette requête à l'une de ses quatre commissions permanentes, à savoir la commission « Intégration européenne » (CEI). Celle-ci est composée de : MM. F.H.J.J. Andriessen (président), B. Knapen (vice-président), H.J. Brouwer, W.S.J.M. Buck, P. Dankert, H.C. Posthumus Meyjes, J.Q.Th. Rood, P. Scheffer, W.K.N. Schmelzer, A. Szász, M<sup>me</sup> M.G. Wezenbeek-Geuke et M. J.W. de Zwaan. La CEI a élargi sa composition pour préparer l'avis demandé à MM. B.A.G.M. Tromp et E.P. Wellenstein de la commission « Paix et sécurité » (CVV) et à M. J.G. van der Tas de la commission « Droits de l'homme » (CMR) de l'AIV. Les travaux qui ont abouti à la rédaction de l'avis ont bénéficié du soutien des fonctionnaires conseillers de la CEI, MM.R.C.J.M. van Schreven et J.A. Werner ainsi que du concours de M. A.R. Westerink (ministère des Affaires étrangères). Le secrétariat a été assuré par M<sup>me</sup> M.M.J. Louwerens (secrétaire de la CEI). M. J.W. van der Veer et M<sup>me</sup> B. Frequin (stagiaires) ont également participé aux travaux du personnel de l'AIV, en vue de l'élaboration de l'avis. L'AIV a adopté le présent avis le 3 mai 2002.

La déclaration de l'Acte final de Nice relatif à l'avenir de l'Union énonce quatre thèmes auxquels il conviendra de s'intéresser lors du débat sur l'avenir<sup>1</sup>. Le Conseil européen de Laeken de décembre 2001 a conclu qu'une Convention devrait se pencher sur ces mêmes sujets et d'autres, apparentés. La déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne pose ainsi quelque cinquante défis et réformes à examiner, répartis selon les thèmes suivants : « Une meilleure répartition et définition des compétences dans l'Union européenne » ; « La simplification des instruments de l'Union » ; « Davantage de démocratie, de transparence et d'efficacité dans l'Union européenne » ; et enfin, « La voie vers une Constitution pour les citoyens européens ». Les questions relatives à la politique extérieure – un thème qui de l'avis de l'AIV devrait également être traité par la Convention – ne sont pas groupées dans un chapitre distinct mais se retrouvent dispersées dans les rubriques énoncées ci-dessus. La Convention a débuté ses travaux le 28 février 2002. En définitive, il appartiendra à la nouvelle Conférence intergouvernementale (CIG), en 2004, de prendre les décisions dans ces matières. Le 9 novembre 2001, l'AIV a rendu son avis intermédiaire, dans lequel il indique que le débat devrait porter sur les thèmes de la légitimité et de la démocratie, de la cohérence des interventions extérieures, de la lutte contre le terrorisme et de la sécurité<sup>2</sup>. Dans l'avis ci-après, l'AIV approfondira substantiellement les thèmes

1 Les quatre thèmes de « Nice » sont : « (1) Comment établir, et maintenir ensuite, une délimitation plus précise des compétences entre l'Union européenne et les États membres, qui soit conforme au principe de subsidiarité ; (2) le statut de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [...] ; (3) simplifier les traités afin qu'ils soient plus clairs et mieux compris, sans en changer le sens et (4) le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne » (cf. la déclaration relative à l'avenir de l'Union, annexe IV du traité de Nice). L'annexe I des conclusions du Conseil européen de Laeken formule au total quelque 90 questions pour approfondir ces thèmes de réflexion.

2 Voir la lettre avec l'avis intérimaire : AIV-214/01 du 9 novembre 2001 (cf. Annexe II).

des déclarations de Nice et de Laeken ainsi que les sujets ajoutés de sa propre initiative.

L'avis est conçu comme suit : le chapitre premier comporte une analyse générale des développements dans l'Union européenne d'aujourd'hui et de demain. Cette analyse étudie les implications de l'élargissement prochain, qui fait déjà l'objet d'un accord politique. C'est dans cette perspective que les problématiques présentes seront ensuite examinées : le chapitre II traite des problèmes constitutionnels ; le chapitre III aborde les problèmes institutionnels ; la sécurité extérieure et la cohérence de la politique étrangère ainsi que la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme font l'objet du chapitre IV, et les aspects économiques relèvent du chapitre V. Le chapitre VI, enfin, reprend un aperçu de l'ensemble des recommandations formulées dans le présent avis.

L'annexe I reproduit la demande d'avis ; l'annexe II contient l'avis intérimaire rendu le 9 novembre 2001 ; l'annexe III, la lettre adressée au président de la Convention ; et l'annexe IV, la liste des avis émis par l'AIV.

# **I L'élargissement de l'Union européenne : le point sur la situation**

L'Union aborde un « carrefour, un moment charnière de son existence », peut-on lire dans la déclaration de Laeken. Dans ce document, le Conseil européen qualifie à juste titre l'Union européenne de réussite. Dans un contexte historique caractérisé par la méfiance, l'hostilité, la violence et les armes, un nombre croissant d'États membres de l'UE se sont rencontrés et groupés d'une manière remarquable, avec pour motivation première et profonde la volonté de paix, plus de prospérité et davantage de démocratie. Un processus d'intégration qui, à partir d'une forme d'unification surtout économique – assortie d'intentions politiques évidentes – a évolué jusqu'à embrasser aujourd'hui un ensemble de politiques diverses et d'ambitions couvrant une large gamme de sujets de société.

Le succès durable n'est pas pour autant garanti. L'Union européenne se trouve à la veille d'un grand élargissement, sans précédent. D'ici quelques années, une dizaine de pays candidats deviendront autant d'États membres nouveaux. À terme, la perspective d'un doublement voire plus du nombre d'États membres actuels est très réaliste. Comme les différences entre pays seront plus marquées, et pas seulement en ce qui concerne les niveaux de prospérité, l'hétérogénéité au sein de l'Union ne pourra que s'accroître. Les élargissements en vue ne sont donc pas seulement une question de simples chiffres. L'Union européenne opérera une mutation qualitative. Les problèmes d'aujourd'hui, relatifs au dynamisme, à l'efficacité, à la cohésion et à la représentation extérieure – le visage et l'image de l'UE –, ne pourront quasiment plus être maîtrisés dans l'Union élargie à 25 pays et plus.

Le prochain élargissement suscite dès lors de nombreuses questions sur l'évolution future de l'intégration. Une Union européenne comptant 25 États membres ou plus est-elle encore capable de fonctionner comme un groupement d'intérêt efficace dans sa forme actuelle ? Inévitablement, la question se pose de savoir quel sera l'impact de l'élargissement sur le niveau d'ambition de l'UE et sur la manière dont les États membres concrétiseront leur coopération. Sera-t-il possible, compte tenu du plus grand nombre de pays membres, de poursuivre les progrès dans les domaines d'intérêt commun ? Ou l'élargissement, si rien d'autre ne bouge, contraindra-t-il l'Union à faire marche arrière, avec comme seule perspective menaçante la stagnation et le décalage ? Il importe donc de s'interroger sur les changements institutionnels et politiques nécessaires pour éviter un tel scénario et assurer le dynamisme durable de l'Union européenne. Et, s'il s'avère impossible de réaliser les adaptations indispensables en compagnie de tous les États membres, ne faudrait-il pas envisager qu'un groupe de tête se profile au sein de l'UE élargie, avec un nombre de pays plus réduit, en vue d'assumer le rôle de pionnier et de premier de cordée ?

Voilà les questions auxquelles le présent avis tente d'apporter une réponse. D'emblée, l'AIV souhaite cependant souligner qu'à côté des réformes institutionnelles urgentes – qui devront aller plus loin que ce qui a été convenu à Nice en l'an 2000 – le prochain élargissement requiert tout autant une modification des politiques menées par l'Union européenne. Ces adaptations concernent en particulier les politiques structurelles et agricole, qui devront être revues fondamentalement, notamment à la lumière des (futurs) perspectives financières. En outre, l'AIV met l'accent sur une série de

réformes institutionnelles indispensables, portant entre autres sur le mode de fonctionnement du Conseil et de la Commission européenne, déjà possibles aujourd'hui sans modification des traités et pour lesquelles il est dès lors inutile d'attendre la prochaine Conférence intergouvernementale.

L'élargissement, bien qu'en soi déjà un impératif politique pressant, n'est pas le seul aspect qui suscite des questions quant à notre avenir. La problématique de la légitimité démocratique de l'intégration occupe, elle aussi, une place de plus en plus prépondérante dans l'agenda européen. Ici encore, c'est une rançon de la réussite de l'Union européenne. En effet, l'intégration ne se cantonne plus dans des domaines qui touchent seulement aux intérêts de certains groupes. L'euro, la politique du marché du travail, les directives sur la santé, l'entraide judiciaire et la coopération policière touchent toutes nos sociétés dans leur ensemble. Ces exemples sont souvent cités pour décrier « l'eupéanisation » croissante des Affaires intérieures. Or ce sont précisément la faible participation des citoyens et leur indifférence relative, allant parfois jusqu'au refus ou à l'hostilité vis-à-vis de l'Union européenne, qui devraient constituer le souci majeur, d'autant que ces réactions semblent puiser leurs racines dans un courant sous-jacent de résistance à « Bruxelles ». Il faut garder à l'esprit qu'ambition et dynamisme ne suffisent pas pour garantir le succès durable de l'intégration : faute d'un soutien public suffisant, les interventions et les décisions de l'Union européenne finiront par manquer de la légitimité démocratique si nécessaire. Le danger existe même d'essayer des revers et des échecs sérieux. Cette menace s'est déjà concrétisée au sein de l'Union européenne actuelle lors de certaines consultations populaires portant sur la révision des traités. La question devient alors : comment faut-il aménager l'Union de manière à rendre son fonctionnement plus transparent et plus démocratique ? C'est d'ailleurs l'une des questions clés de la déclaration de Laeken. Dans ce contexte, l'AIV rappelle qu'à ses yeux l'accroissement de la légitimité et du soutien public doit occuper une place centrale. Si une pondération devait intervenir entre l'amélioration du dynamisme, d'une part, et l'accroissement de la légitimité, d'autre part, l'AIV soutient que c'est à ce dernier élément qu'il convient d'accorder la priorité. Le fait que la problématique de la légitimité démocratique joue un rôle aussi crucial dans le débat sur l'avenir de l'Union européenne témoigne d'ailleurs, pour l'AIV, d'un changement d'accent marqué dans le processus continu de réforme de l'UE, dans lequel, outre les questions institutionnelles ou relatives aux politiques menées, ce sont à présent les aspects à caractère constitutionnel qui occupent de plus en plus l'avant de la scène.

À côté de l'élargissement et du problème préoccupant de la légitimité démocratique, l'AIV discerne une troisième raison contraignante de renforcer l'intégration. Elle concerne les manifestations de plus en plus fortes des tendances intergouvernementales au sein de l'Union européenne : dans les relations qui unissent les institutions européennes et les États membres, on assiste ces dernières années à un glissement indéniable au détriment de l'influence de la Commission européenne. Cette évolution met à mal une pierre angulaire de la construction européenne et sape un maillon vital de la méthode communautaire. Or l'AIV estime que c'est précisément cette méthode qui a contribué de manière déterminante à la réussite de l'intégration et qui s'avérera indispensable pour tout progrès futur. Par conséquent, le renforcement de la position de la Commission européenne doit être un but essentiel poursuivi par les réformes institutionnelles.

La dimension constitutionnelle plus particulièrement, déjà citée, mise en exergue dans la déclaration de Laeken et figurant dès lors à l'ordre des travaux de la Convention,

amène la question de la finalité politique de l'intégration. Que doit-il advenir de l'Union européenne ? L'AIV pense que pour répondre à cette question, il faut tout d'abord mieux comprendre la nature de l'UE aujourd'hui, parce que cette analyse dégagera les paramètres de son évolution future prévisible. L'AIV est convaincue à cet égard que l'Union doit son caractère et sa signification unique, *sui generis*, au fait qu'elle n'est pas comparable à une simple organisation internationale. En d'autres termes, l'Union représente bien plus qu'un groupement de coopération interétatique, mais simultanément, le présent avis se fonde sur le principe que l'Union européenne n'est pas davantage un État au sens classique du terme.

L'AIV estime par conséquent que l'Union européenne peut être qualifiée de structure hétérogène, composée d'éléments à caractère étatique et d'autres relevant du droit international, sans que l'on puisse parler d'une tendance vers une étatisation plus poussée. L'Union européenne a dès lors ses propres caractéristiques et constitue un système propre qui tire son unicité de l'absence d'une structure d'autorité étatique univoque ; elle est formée de relations de pouvoir et de compétences horizontales et verticales qui se chevauchent et s'entrelacent, sans qu'il y ait un centre politique clair capable de focaliser loyauté et légitimité. Ce qui est surtout caractéristique de ce régime, c'est qu'il constitue un mélange d'éléments supranationaux et intergouvernementaux et que l'interaction entre ces deux dimensions a déterminé et détermine encore dans une très large mesure l'évolution de l'Union européenne jusqu'à sa configuration actuelle.

Cette structure mixte est parfaitement illustrée par la répartition des compétences au sein de l'Union européenne. Les institutions européennes disposent de compétences exclusives dans une série limitée de domaines ; c'est surtout vrai pour la Commission européenne et la Banque centrale européenne. Sur d'autres terrains, les États membres préservent entièrement leur souveraineté formelle et quoi qu'il en soit, les États membres ès qualités de « *Herren des Vertrags* » (seigneurs et maîtres des traités) décident de concert de l'évolution constitutionnelle ultérieure de l'Union européenne. Toutefois, dans un nombre croissant de domaines, la souveraineté est partagée. Les États membres, comme les institutions, sont alors à divers degrés d'imbrication et d'institutionnalisation tributaires les uns des autres, en fonction du sujet traité<sup>3</sup>. Dans ces domaines, les États membres ont abandonné une partie de leur liberté d'action. La raison, c'est qu'à la suite d'une série de développements, y compris l'intégration elle-même, les pays individuels sont confrontés à des problématiques qui transcendent (de loin) l'échelle des politiques nationales et qui, vu les contraintes d'efficacité, les obligent à travailler au niveau communautaire. La valeur ajoutée apportée par l'Union européenne réside alors dans sa capacité de lancer la coopération, de l'institutionnaliser et de la pérenniser grâce à la mise en place d'un ensemble de contrôles et d'équilibres (*checks and balances*), autrement dit, par la méthode communautaire. L'élément clé de cette méthode est que la nouvelle coopération n'est plus sans engagement mais qu'elle lie les États membres dans le cadre d'accords communautaires formels initiés par la Commission européenne en sa qualité de gardienne de l'intérêt commun. De surcroît, cette méthode offre des possibilités de contrôle démocratique.

3 Voir notamment : POSTHUMUS MEYJES, H.C., « *Europa met zijn dertigen ; een onbekommerde toekomstverkenning* » SEW, 1 (2001), pp. 2 – 7 ; ROOD, J.Q.Th., e.a., « *Europa onvoltooid ? Beschouwingen over de finaliteit van de Europese integratie* », La Haye, Institut Clingendael, 2001 ; ROOD, J.Q.Th., « *Een einde aan de Europese integratie ?* », La Haye, Institut Clingendael, 2001.

Le revers de l'évolution décrite ci-dessus est que l'Union européenne est devenue une mosaïque extrêmement complexe avec un mélange de procédures, de solutions institutionnelles, d'arrangements, bref un arsenal d'instruments et de méthodes variant presque au cas par cas pour chaque sujet ou domaine. Cette situation est en partie la conséquence logique de la complexité de ses parties composantes et de la diversité des domaines abordés. Toutefois, si cette mosaïque est devenue *le* problème majeur de l'Union européenne, elle lui apporte également la flexibilité gestionnelle qui lui permet de faire face à des situations inédites. Mais il ne faut pas perdre de vue que cette évolution va de pair avec un déficit croissant de transparence, un danger réel d'atteinte à l'unicité du droit communautaire, l'inefficacité, c'est-à-dire autant de carences qui, dans une Union élargie, pèseront de plus en plus lourd.

Quand, en réponse à ces déficiences, d'aucuns suggèrent de viser une construction étatique au niveau de l'Europe – en quelque sorte des États-Unis d'Europe – l'AIV tient à souligner qu'une telle vue de l'esprit restera stérile. En effet, cette projection théorique sur l'avenir méconnaît totalement, comme déjà rappelé, (1) à quel point l'intégration est imbriquée dans la collaboration entre les États membres et les institutions communautaires et (2) combien cette imbrication restera encore déterminante pour l'évolution future de l'Union européenne. Or ce type de relations gagnera encore en importance à mesure que l'intégration et l'élargissement progresseront, notamment pour faciliter la bonne gouvernance et le respect de la réglementation, des domaines qui dépendent à la fois de la qualité des autorités nationales et de celle des institutions communautaires. En outre, l'État membre moyen dispose, en termes de ressources administratives et financières, d'un tel poids en comparaison avec l'Union, qu'il devient difficile de s'imaginer comment une structure d'autorité équivalente puisse être mise en place au niveau européen dans un proche avenir. Enfin, il importe de rappeler que l'intégration touche de plus en plus des domaines dans lesquels les États membres ne sont pas encore disposés, aujourd'hui, à céder leurs compétences. C'est particulièrement vrai en matière de sécurité et de défense, où l'on assiste bien plus à une différenciation plus nette entre États membres en fonction de leurs responsabilités propres et des moyens à mettre ou mis à disposition.

Qu'apporte alors cette analyse pour les questions majeures qui alimenteront les travaux de la Convention ? La réponse est que cette dernière ne doit pas viser à doter l'Union d'une structure étatique à part entière mais que, dans certains domaines requérant des interventions communes des États, il faudra renforcer substantiellement les éléments contraignants, de nature surtout supranationale, l'accroissement du dynamisme et de l'efficacité de l'Union européenne et le renforcement de sa légitimité démocratique devant rester au centre des préoccupations<sup>4</sup>.

Première observation : aucune attribution de nouveaux domaines de compétence à l'UE n'est nécessaire ici. À l'intérieur même des domaines couverts par l'actuelle structure en piliers, il est possible de rencontrer dans une mesure plus que suffisante la volonté ou le besoin d'une intégration et d'une coopération plus étroites. Ce constat vaut également pour les ambitions formulées par les États membres en ce qui concerne le renforcement de la compétitivité européenne, du troisième pilier, de la politique de sécurité et de défense, de la lutte contre le terrorisme, etc. Ce qui importe

4 Cf. l'analyse de Stephan KEUKELEIRE, « *Contactgroepen en directoriums in het buitenlands beleid van de EU : gevaar of noodzaak ?* », Internationale Spectator, 56 (2002) 3, pp. 139 - 144.

aujourd'hui, c'est de réaménager les modalités de prise de décisions de l'Union, de telle sorte que ces ambitions puissent véritablement être réalisées.

Deuxième observation : dans cette optique, l'élargissement ne peut être vu comme représentant avant tout une menace potentielle ! C'est bien plus une opportunité et un catalyseur. En effet, l'expansion géographique de l'Union contraindra ses membres à des politiques plus équilibrées et plus efficaces face aux régions limitrophes, et notamment vis-à-vis de la Russie. L'élargissement aura le même effet catalyseur dans le processus de réforme institutionnelle, parce qu'il s'avérera que les modalités existantes ne pourront plus fonctionner correctement dans une Union élargie à 25 pays et plus, sans préjudice du fait qu'il existe déjà aujourd'hui des raisons impérieuses pour entamer les réformes indispensables de manière proactive et pour anticiper sur l'élargissement.

L'AIV estime que dans l'étape de réforme institutionnelle et (quasi) constitutionnelle mise en chantier aujourd'hui, il faut accorder une place centrale aux objectifs suivants :

1. accroissement de la légitimité démocratique et, en premier lieu, renforcement de la position du Parlement européen et de la Commission européenne suivant une approche cohérente. L'enjeu vise non seulement les compétences de ces deux organes mais tout autant la transparence et la publicité des prises de décisions. Dans ce chapitre, il conviendrait d'accorder une attention particulière à une séparation claire des pouvoirs (législatif et exécutif) entre les divers acteurs intervenant dans l'élaboration et la prise de décisions. Cette distinction est d'ailleurs une condition préalable à tout contrôle démocratique adéquat et nécessaire pour le maintien de la position centrale occupée par la Commission européenne dans l'architecture institutionnelle ;
2. renforcement du dynamisme et de l'efficacité administrative de l'Union européenne. L'enjeu vise l'extension du champ d'application des votes à la majorité qualifiée ainsi que le problème d'une coordination plus réelle des interventions intérieures et extérieures de l'Union européenne. Dans ce contexte, le rôle de la présidence pourrait être examiné ;
3. renforcement de la visibilité extérieure de l'Union. Ici également il conviendrait d'examiner le rôle de la présidence tournante ;
4. maintien de l'unicité du droit et de la sécurité juridique, un thème qui mérite une attention soutenue, particulièrement en vue de l'élargissement : il concerne non seulement le rôle de contrôle des institutions communautaires mais aussi la nécessité de simplifier l'instrumentaire juridique et de le rendre plus transparent.

L'AIV rappelle une nouvelle fois que si pondération il doit y avoir entre l'accroissement de la légitimité et le renforcement du dynamisme et de l'efficacité, c'est la légitimité démocratique qui doit primer.

Le test ultime au moment de la mise en place des réformes devrait être, de l'avis de l'AIV, la consolidation de la méthode communautaire, car en définitive, c'est ce modèle qui offre les meilleures garanties pour la poursuite du renforcement du dynamisme, de la légitimité et de la cohésion ainsi que pour le maintien d'un certain équilibre entre les plus grands et les plus petits États membres.

La suite du présent avis formule une série de recommandations à cet effet. L'AIV considère qu'elles constituent le minimum absolu à atteindre au cours de la prochaine conférence intergouvernementale si l'Union européenne ambitionne de rester, après l'élargissement, un cadre efficace pour la promotion de l'intégration et de la coopération. Simultanément, l'AIV voudrait insister une nouvelle fois sur le fait que dans certains domaines – où la méthode communautaire ne s'applique pas (encore) – d'autres modalités de prise de décisions, et notamment une plus grande différenciation entre États membres, seront peut-être nécessaires dans le but de rendre les politiques l'Union européenne plus performantes.

## II Une Constitution européenne ?

### II.1 Généralités

La déclaration de Laeken – L’avenir de l’Union européenne – pose la question de savoir si la simplification et le réaménagement des traités à la base de la coopération européenne ne devraient pas conduire à terme à l’adoption d’un texte constitutionnel<sup>5</sup>. Ensuite, elle s’interroge sur les éléments essentiels d’une telle Constitution. Or c’est précisément aujourd’hui que des questions de nature constitutionnelle ou relatives à la finalité de l’intégration européenne sont posées, notamment en raison de « l’européanisation ». Toutes sortes de compétences, dans de plus en plus de domaines où intervient la politique, sont en effet susceptibles d’être transférées à l’Union européenne, ou du moins partagées avec elle, car il est de plus en plus reconnu que les développements au sein des États peuvent avoir des répercussions au-delà de leurs frontières. Cette évolution fait que l’Union européenne est aujourd’hui active dans presque tous les domaines, y compris dans ceux souvent considérés, jusqu’il y a peu, comme l’apanage de la politique « intérieure », par exemple l’entraide judiciaire et la coopération policière.

#### II.1.1 La situation actuelle

La coopération européenne se fonde sur une série de traités, transférant à l’Union européenne certaines compétences importantes, parfois même exclusives, aux niveaux législatif et exécutif dans un grand nombre de domaines. Les traités orchestrent le système d’administration de l’Union européenne en fixant la description et la composition des institutions et en édictant la portée de leurs compétences et la manière dont elles doivent les exercer. En bref, les traités comportent déjà une série d’éléments constitutionnels, renforcés et approfondis, d’une part, par les interprétations de la Cour de justice des Communautés européennes (ci-après la Cour de justice), et d’autre part, par les modifications successives des traités. En d’autres termes, l’Union européenne dispose déjà d’un ordre constitutionnel<sup>6</sup>.

Ces dispositions constitutionnelles se retrouvent en ordre dispersé dans les traités. À cet égard, il convient de signaler que l’Union européenne détient son autorité des États membres, qui se réservent un éventail de compétences, plus précisément dans le domaine des relations extérieures, ainsi que le monopole du recours à la violence, et que l’UE ne dispose nullement d’un appareil administratif complet. Plus de 90 % de l’exécution et des contrôles portant sur les réglementations et la législation européennes sont confiés aux administrations nationales.

Par ailleurs, les États membres ont abandonné une partie de leur souveraineté et ne disposent plus d’une complète liberté d’action. Cependant, leurs buts restent toujours la défense de l’intérêt national, la sécurité, la prospérité et le bien-être de leurs citoyens, qui leur demandent de rendre des comptes à ce sujet. Les États membres défendront dès lors leurs intérêts propres et chercheront à réaliser leurs objectifs, de

5 Déclaration de Laeken - L’avenir de l’Union européenne, annexe I aux conclusions de la présidence. Conseil européen de Laeken, 14 et 15 décembre 2001, p. 7.

6 Jean-Claude PIRIS. « *Does the European Union Have a Constitution ? Does it Need One?* », [www.jean-monnetprogram.org/papers](http://www.jean-monnetprogram.org/papers), 2000.

la manière qu'ils jugent la plus appropriée, tout en étant de plus en plus conscients que certains développements intérieurs ont un impact au-delà de leurs frontières, d'où la nécessité d'une concertation, voire de réglementations européennes. Autrement dit, ils défendent leurs intérêts tantôt sur la base de leurs propres compétences exclusives, tantôt en partageant leur souveraineté avec d'autres États membres, en fonction du domaine concerné, des circonstances et de la situation concrète. Dans d'autres cas enfin, les États membres ont totalement abandonné leur souveraineté et transféré des compétences exclusives à l'Union européenne, qui apporte alors clairement une plus-value.

Comme le chapitre I l'indique déjà, l'Union européenne n'est pas un État, mais un mélange d'éléments étatiques et de droit international ou, pour le dire avec les mots de Jacques DELORS, « un objet politique non identifié »<sup>7</sup>, qui incarne la plus-value évoquée plus haut par l'exercice de compétences parfois exclusives.

### *II.1.2 Une Constitution européenne, oui ou non ?*

L'ordre constitutionnel actuel laisse beaucoup à désirer quant à son efficacité, sa transparence et sa légitimité démocratique. Aujourd'hui, les dispositions constitutionnelles sont dispersées dans les traités successifs qui constituent, pour le citoyen européen, un ensemble complexe de règles difficiles à comprendre. L'AIV estime qu'il faudrait réorganiser l'ensemble des dispositions constitutionnelles de manière claire, accessible et compréhensible. Compte tenu des caractéristiques essentielles de l'Union européenne, déjà décrites ci-devant, cet agencement ne devrait pas se faire sous forme d'une constitution mais plutôt prendre la forme d'un traité de base.

L'AIV recommande :

- *d'améliorer et de clarifier l'ordre constitutionnel, de manière à pouvoir poursuivre la construction constitutionnelle de la coopération européenne. La méthode consiste à rédiger un traité de base lisible et plus clair, c'est-à-dire un document capable de doter l'Union européenne d'un visage et d'une identité et surtout de conférer au citoyen européen une sécurité juridique meilleure en ce qui concerne le droit primaire*<sup>8</sup>.

Dès lors :

- *d'insérer dans le traité de base des dispositions relatives à/aux :*
  - *objectifs de l'Union européenne ;*
  - *droits fondamentaux ;*
  - *principes fondamentaux, par exemple l'égalité et la non-discrimination, la subsidiarité et la proportionnalité ;*
  - *institutions ;*
  - *principaux mécanismes institutionnels, notamment en ce qui concerne les dispositions régissant les votes à la majorité, la pondération des voix, la législation, la codécision etc. ;*
  - *descriptions des compétences ;*
  - *instruments permettant de réaliser les objectifs de l'Union européenne ;*

7 Entretien dans « Le Monde », 19 janvier 2000.

8 « A Basic Treaty for the European Union - A Study of the Reorganisation of the Treaties », Institut universitaire Robert Schuman, Centre d'études approfondies, 15 mai 2000, p. 1.

- *ressources propres pour le financement des activités de l'Union européenne ;*
- *la hiérarchie des normes ;*
- *modalités de « coopération renforcée » entre un nombre déterminé d'États membres ;*
- *dispositions finales classiques, par exemple la ratification, les modifications des traités, les adhésions, les versions linguistiques faisant foi, etc.*
- *de compléter le traité de base d'une série de protocoles précisant les dispositions relatives aux politiques nécessaires pour réaliser les objectifs visés.*

La suite du présent chapitre concernera exclusivement les thèmes qui, de l'avis de l'AIV, devraient être abordés de manière différente dans le traité de base par comparaison à ce que font les traités actuels.

Pour chaque recommandation, aussi bien dans le présent chapitre que dans la suite de cet avis, il sera indiqué s'il faut ou non une modification des traités. Le code utilisé est le suivant :

- ne requiert aucune modification des traités ;
- – il faut une modification.

## **II.2 Le contenu du traité de base**

### *II.2.1 Objectifs de l'Union européenne*

L'objectif central, tel que formulé dans le traité sur l'Union européenne, à savoir créer « une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe », doit figurer dans le traité de base et être complété de manière à faire ressortir la plus-value apportée par l'Union européenne par rapport aux États membres et aux autorités subnationales dans leur approche d'un monde de plus en plus complexe. Cette plus-value réside dans le fait que l'Union européenne permet aux peuples de l'Europe d'atteindre un niveau de sécurité, de prospérité, de bien-être et de démocratie, sur notre continent et dans le monde, supérieur à celui qu'ils obtiendraient s'ils poursuivaient ces buts individuellement<sup>9</sup>.

### *II.2.2 Droits fondamentaux*

Les traités européens ne comportent aucune liste explicite des droits de l'homme. Toutefois, le droit communautaire offre bel et bien une série de garanties visant à protéger les droits fondamentaux. La jurisprudence de la Cour de justice, par exemple, considère depuis longtemps que les « droits de l'homme » constituent une partie intégrante du droit communautaire. On retrouve d'ailleurs le reflet de cette jurisprudence constante à l'article 6, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, qui fait référence à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH). L'Union européenne (ou la Communauté européenne) n'est cependant pas partie à cette convention, ni à la Charte sociale européenne, ni à la Charte des droits de l'homme des Nations unies, ni à la Déclaration de l'Organisation internationale du travail (OIT). C'est pourquoi l'Union européenne n'est pas soumise à la compétence juridictionnelle de la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg.

Au mois de décembre 2000, le Conseil européen de Nice a décidé de hisser la Charte

<sup>9</sup> Heather GRABBE, « Preparing the UE for 2004 », note politique du Centre for European Reform, décembre 2001.

des droits fondamentaux de l'Union européenne (rédigée par une convention) au statut de déclaration politique. C'est seulement au cours de la CIG 2004 que la décision interviendra au sujet du statut définitif de cette charte<sup>10</sup>. Visiblement, le but du Conseil européen de Nice n'était pas de conférer une portée juridique explicite à la Charte. Or, c'est ce qui se fait pourtant dans la pratique : dans ses arrêts, la Cour de justice se fonde, partout où c'est pertinent, sur cette Charte<sup>11</sup>.

L'AIV estime que le traité de base devrait faire en sorte que les droits des citoyens de l'Union européenne puissent être protégés de manière optimale. Une telle garantie résulterait, aux yeux de l'AIV de :

- *l'adhésion de l'Union européenne / la Communauté européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à la Charte sociale européenne ainsi qu'aux chartes des droits de l'homme des Nations unies et de l'Organisation internationale du travail*<sup>12</sup>. Le traité de base devrait donc comprendre une disposition capable de permettre les adhésions en question.

Si cette option s'avère irréalisable, l'AIV préférerait que l'on adopte une approche par étapes successives, dans le même but. Une première étape consisterait à voir la CIG 2004 décider de formaliser la pratique qui se met en place actuellement et donc de conférer à la protection des droits de l'homme un caractère contraignant, c'est-à-dire juridique, dans le traité de base. Ce rôle du traité de base soulignerait ainsi le sens fondamental qui est le sien pour l'intégration ultérieure de l'Europe. Une des possibilités serait alors l'intégration totale de la Charte dans le traité de base. La Charte présente toutefois une série de faiblesses : par exemple, la compétence générale pour limiter la portée de l'exercice des droits et libertés reconnus y est formulée de manière trop large et quelques droits fondamentaux récents n'y figurent pas, notamment le droit au logement ; en outre, certains autres droits comme celui à l'enseignement y sont formulés de manière moins affirmée que dans la Charte sociale<sup>13</sup>. La reprise intégrale de la Charte dans le traité de base signifierait dès lors que ces mêmes « faiblesses et lacunes » seraient également retenues, ce que l'AIV ne recommande pas. Il faudrait par conséquent une solution permettant d'éviter cet inconvénient, mais susceptible tout de même de garantir aux citoyens une meilleure protection des droits fondamentaux qu'aujourd'hui. Il serait intéressant à cet égard de partir du constat que, dans l'Union européenne, les droits fondamentaux économiques, sociaux et culturels sont mis sur un pied d'égalité avec les droits fondamentaux civiques et politiques.

10 Voir également l'avis n° 15 de l'AIV de mai 2000 : « *Een Europees Handvest voor grondrechten ?* ».

11 Voir par exemple le jugement rendu par le Tribunal de première instance des Communautés européennes, en date du 30 janvier 2002, dans l'affaire Max. mobil Telekommunikation Service GmbH contre la Commission européenne, considérant 48.

12 L'AIV a déjà formulé la même recommandation dans son avis « *Een Europees Handvest voor grondrechten ?* », pp. 7 - 11.

13 Voir l'avis dans la lettre du 9 novembre 2000, réf. AIV-154/00, dans lequel l'AIV fait remarquer de surcroît que la compétence générale pour limiter la portée de l'exercice des droits et libertés reconnus est formulée de manière trop large et que la Charte devrait contenir une disposition plus claire définissant les ayants droit.

Toutefois, il ne faudrait pas en déduire automatiquement que ces deux catégories de droits et libertés produisent les mêmes effets juridiques. Le sens et la portée de ces droits peuvent différer dans les procédures initiées par les citoyens.

C'est pourquoi l'AIV recommande :

- *la reprise, dans le traité de base, d'un chapitre relatif aux droits fondamentaux, s'inspirant de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.*

Au cas où, à son tour, cette option serait irréalisable, l'AIV recommande à titre subsidiaire :

- *l'insertion, dans le préambule du traité de base, d'un renvoi à la Charte des droits fondamentaux, jointe au traité en qualité de déclaration. L'AIV rappelle qu'il ne prône pas la reprise intégrale de la Charte des droits fondamentaux dans le traité de base. En outre, il conviendrait de maintenir dans le traité de base l'actuel article 6, qui renvoie à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en le complétant par une référence à la Charte des droits fondamentaux, de manière à garantir, grâce à la Charte, une protection supplémentaire dans les domaines non couverts par la Convention. La formulation deviendrait par exemple : « L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [...], compte tenu également de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et tels qu'ils découlent des traditions constitutionnelles communes des États membres, et les érige en principes généraux du droit communautaire. ».*

En d'autres termes, cela signifie que l'Union européenne s'engage à respecter les droits auxquels le traité de base fait référence. Cela implique aussi que les citoyens peuvent introduire des recours devant le juge national s'ils estiment qu'un État membre, en sa qualité d'instance d'exécution, n'applique pas correctement ou ne respecte pas une des libertés ou un des droits garantis par la Charte. Dans cette hypothèse, le juge national pourrait poser une question préjudicielle à la Cour de justice, qui aurait désormais compétence entière pour interpréter la Charte des droits fondamentaux et pour l'appliquer. Il appartiendrait alors à la Cour de justice de se prononcer sur le fonctionnement et la portée à attribuer à la Charte, dans les circonstances déterminées de l'affaire. Rappelons encore dans ce même contexte que le Tribunal de première instance a rendu un jugement récent élargissant considérablement les possibilités des citoyens d'invoquer directement la Charte des droits fondamentaux devant les instances juridictionnelles communautaires<sup>14</sup>.

### *II.2.3 Pondération des voix*

Les accords actuels des traités, relatifs à la pondération des voix, ne sont pas transparents et à ce point compliqués que même les initiés éprouvent des difficultés à les appliquer. Il serait donc préférable de renoncer à maintenir ces dispositions dans le traité de base – qui doit avant tout être lisible et facile à comprendre. D'un autre côté,

14 Voir le jugement du Tribunal de première instance dans l'affaire Jégo-Quéré, T-177/01, 3 mai 2002. Il en ressort qu'une personne privée peut introduire un recours, directement devant le Tribunal de première instance, si une disposition du droit de l'Union « affecte, de manière certaine et actuelle, sa situation juridique, en restreignant ses droits ou en lui imposant des obligations ». Le Tribunal de première instance a fondé sa position dans ce jugement sur l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux qui attribue à toute personne le droit à un recours effectif devant un tribunal.

il s'agit tout de même d'un élément essentiel de l'architecture institutionnelle et des équilibres au sein de l'Union européenne.

L'AIV recommande pour cette raison :

- *de reprendre intégralement les dispositions régissant la pondération des voix dans le traité de base ;*

mais aussi :

- *de revoir l'accord intervenu à Nice sur la pondération des voix, dans le but de rendre ces dispositions plus simples et plus intelligibles pour le citoyen européen. L'AIV s'en tient ainsi à l'une de ses recommandations antérieures, selon laquelle les États membres sont répartis en six ensembles, au sein desquels chaque pays dispose du même nombre de voix. Les nouveaux États membres devront, à leur tour, être insérés dans ces ensembles sur la base de leurs populations respectives. Il est entendu que le système de la minorité bloquante reste d'application<sup>15</sup>.*

#### *II.2.4 Description des compétences*

L'AIV recommande :

- *de regrouper les compétences des institutions européennes, aujourd'hui dispersées dans les divers traités.*

Cette volonté n'implique cependant pas que toutes les compétences pourront être délimitées de manière précise : la souveraineté étatique traditionnelle a changé fondamentalement de caractère et l'État membre est devenu un acteur, parmi d'autres, dans une structure à plusieurs niveaux, mettant en parallèle les compétences d'action de l'Union européenne, des États nationaux et des autorités subnationales. Le souhait d'une définition précise des compétences entre les différents niveaux d'administration et de gestion est souvent exprimé par des régions fortes. Elles craignent en effet que leurs propres compétences soient cédées « à Bruxelles », en raison d'une interprétation extensive ou à cause de décisions politiques sur l'interprétation de l'acquis et son évolution. L'AIV s'est déjà penché sur ces aspects et a montré, à l'époque, que cette crainte n'était pas fondée. Premièrement, il existe plus que suffisamment de garanties contre l'accaparement rampant de nouvelles compétences par l'Union européenne<sup>16</sup>. L'attribution de nouvelles compétences est subordonnée soit à la modification des traités, soit à l'application de l'article 308 CE<sup>17</sup>. Dans les deux cas, l'approbation de tous les États membres est requise. En outre, lorsque de nouvelles compétences sont attribuées, il est possible de les restreindre ou de les rendre conditionnelles. D'aucuns expriment par ailleurs leur inquiétude face à une interprétation trop extensive voire à des abus de compétence. Ce souci a pu paraître quelque peu fondé par le passé, compte tenu des interprétations de la Cour de justice, estimées plutôt extensives.

15 Voir l'avis n° 5 de l'AIV, « *Europa inclusief II* », novembre 1998, p. 26.

16 Voir l'avis n° 19 de l'AIV : « *Een gelaagd Europa - De verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden* », avril 2001, pp. 31 - 34.

17 L'article 308 dit : « Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées ».

Il ressort toutefois d'arrêts récents que la Cour de justice adopte aujourd'hui une attitude plus réservée à cet égard<sup>18</sup>.

L'AIV estime que le fait d'inclure les principes de subsidiarité et de proportionnalité dans le traité de base offre des garanties suffisantes pour apaiser les inquiétudes évoquées ci-devant (cf. également le chapitre III, Conseil Affaires générales)<sup>19</sup>.

Un autre argument avancé en faveur d'une délimitation précise des compétences est celui de la transparence accrue des prises de décisions par la définition claire des responsabilités des divers acteurs. Le soutien public aux décisions ne peut qu'en bénéficier. L'AIV signale cependant qu'il est à tout le moins difficile, voire impossible, d'attribuer des compétences précises à certains niveaux de gestion – et de les figer – parce qu'au fil du temps les compétences se déplacent en raison de la dynamique de l'évolution sociale et politique, ce que la législation veut précisément refléter. C'est pourquoi, même dans des États fédéraux comme les États-Unis d'Amérique et l'Allemagne, la répartition des compétences reste souple. En outre, de nombreuses compétences ne sont pas attribuables à un seul niveau de responsabilité, certainement quand il s'agit de leur exercice, l'exécution étant souvent partagée entre plusieurs niveaux. L'AIV souscrit cependant à l'intérêt de l'objectif d'une prise de décision plus transparente et y reviendra (cf. le point II.2.6).

#### *II.2.5 Les ressources propres pour le financement des activités de l'Union européenne*

En vertu du traité actuel, le budget de l'Union européenne est intégralement financé par des ressources propres<sup>20</sup>. Ces ressources propres se composent essentiellement de contributions, indépendamment des droits de douane et des prélèvements agricoles. Le montant des recettes de l'Union européenne est par définition égal au montant des dépenses approuvées par les autorités budgétaires, à savoir le Parlement européen et le Conseil, parce que « le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses ». Dans la situation actuelle, le Parlement européen n'a son mot à dire que pour une partie des dépenses, plus précisément les dépenses à caractère non obligatoire (c'est-à-dire la minorité), et n'intervient nullement au niveau des recettes.

L'AIV recommande :

- *d'inclure dans le traité de base le principe selon lequel l'Union se dote des ressources nécessaires à la réalisation de ses objectifs et de ses politiques ;*
- *d'inclure dans un protocole annexé au traité de base des dispositions régissant la manière dont l'Union se procure ses ressources ;*

18 Dans l'affaire C-376/98 du 5 octobre 2000 par exemple, la Cour de justice indique que l'article 95 du traité CE relatif à la santé publique ne peut servir de base juridique à une directive pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres dans le domaine de la publicité et du parrainage de produits dérivés du tabac.

19 Voir l'article 5 du traité CE, qui dispose que : « Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. ».

20 Voir l'article 269 du traité CE.

- *de prévoir une majorité surqualifiée pour les prises de décision au sein du Conseil relatives aux modes de financement et aux dépenses, le Parlement européen disposant du droit de codécision, pour tous les votes à la majorité qualifiée ou surqualifiée<sup>21</sup>. La distinction entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires disparaîtrait et le droit d'amender du Parlement européen serait étendu à l'ensemble des dépenses (cf. également le point III.3).*

Ces modifications impliquent que les « décisions sur les ressources propres » seront considérées, à l'avenir, comme toute autre législation « ordinaire » et ne requerront plus comme aujourd'hui une ratification par les États membres. Elles accroissent également l'influence du Parlement européen.

#### *II.2.6 Hiérarchie des normes*

Dans la situation actuelle, l'Union européenne ne parvient pas à véritablement opérer une distinction nette entre le droit primaire et le droit dérivé (secondaire) : entre une « loi » européenne et des réglementations plus détaillées. Il faudrait dès lors que cette différenciation et le mode assorti de prise de décision deviennent plus clairs et compréhensibles, en vue d'une efficacité améliorée et de plus de démocratie.

L'AIV recommande :

- *d'insérer, dans le traité de base, une disposition régissant ladite hiérarchie des normes et opérant cette distinction. Dès lors qu'il est question de « législation », le Parlement européen (PE) doit être impliqué par le biais de la codécision et le Conseil doit statuer à la majorité qualifiée<sup>22</sup>. Pour les réglementations plus élaborées, il importera de mettre en place des procédures simplifiées.*

### **II.3 Modifications au traité de base**

Dans la procédure de modification actuelle, les modifications aux traités n'entrent en vigueur qu'après leur ratification par chaque État membre conformément à leurs propres dispositions constitutionnelles. Cette même procédure respecterait parfaitement le caractère constitutionnel du traité de base qui, par définition, reste un acte solennel relevant par conséquent des États membres et des parlements nationaux. Il en résulte que le Parlement européen ne devrait pas, pour l'instant, intervenir de manière formelle dans les modifications du traité de base. Il importe cependant qu'il ait voix au chapitre au moment de l'élaboration des modifications du traité de base, plus précisément en confiant ces préparatifs à une convention où le PE siège. En revanche, les modifications aux protocoles additionnels annexés au traité de base devraient intervenir à l'issue d'une procédure plus simple, de manière à suivre de plus près et plus vite les développements modernes. En prévoyant dans ces cas-là l'exigence d'une majorité des parlements nationaux, ces derniers restent partie prenante.

21 Majorité qualifiée ou surqualifiée, *par analogie* avec l'article 205 du traité CE, qui prescrit que : « Les délibérations sont acquises si elles ont recueilli au moins : - soixante-deux voix [majorité qualifiée] [...], ou] - soixante-deux voix exprimant le vote favorable d'au moins dix membres dans les autres cas [majorité surqualifiée] ».

22 Voir l'article 251 du traité CE. La codécision signifie que le Parlement européen codécide avec le Conseil sur la législation et a compétence pour l'amender.

L'AIV recommande :

- *de réserver aux États membres et aux parlements nationaux un rôle d'entérinement pour toutes les modifications au traité de base. À cet effet, il suffit d'appliquer la procédure fixée à l'article 48 du traité sur l'Union européenne<sup>23</sup>. En outre, il importerait d'accroître le soutien public en préparant les modifications au sein d'une convention<sup>24</sup>;*
- *de créer, pour les modifications à apporter aux protocoles annexés au traité de base, une procédure « communautaire » relativement simple, dans laquelle le Conseil décide à la majorité qualifiée ou éventuellement surqualifiée, sur proposition de la Commission européenne et, en plus, avec l'approbation, voire « l'avis conforme », du Parlement européen ;*
- *l'approbation par un majorité qualifiée des parlements nationaux – à fixer conformément aux règles régissant la pondération des voix au sein du Conseil – des modifications proposées pour ces protocoles, dans un délai convenu à l'avance.*

23 Article 48 TUE : « Le gouvernement de tout État membre, ou la Commission, peut soumettre au Conseil des projets tendant à la révision des traités sur lesquels est fondée l'Union.

Si le Conseil, après avoir consulté le Parlement européen et, le cas échéant, la Commission, émet un avis favorable à la réunion d'une conférence de représentants des gouvernements et des États membres, celle-ci est convoquée par le président du Conseil en vue d'arrêter d'un commun accord les modifications à apporter auxdits traités. Dans le cas de modifications constitutionnelles dans le domaine monétaire, le Conseil de la Banque centrale européenne est également consulté.

Les amendements entreront en vigueur après avoir été ratifiés par tous les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. ».

24 Voir l'avis n° 24 de l'AIV : « *Een conventie of een conventionele voorbereiding – De Europese Unie en de IGC 2004* », novembre 2001.

# III Les problèmes institutionnels

## III.1 Généralités

L'imminence de l'élargissement impose des réformes urgentes de la Commission européenne, du Parlement européen et du Conseil. L'attention accordée pendant la Convention aux problèmes constitutionnels et d'actualité ne peut détourner celle requise pour ces adaptations indispensables des institutions.

Dans plusieurs avis antérieurs, l'AIV a déjà examiné la problématique institutionnelle et il poursuit cette analyse dans le présent chapitre<sup>25</sup>. L'AIV part du principe que là où des compétences sont partagées avec l'Union européenne, ou lui sont transférées, il appartient aux institutions communautaires de jouer un rôle central. En revanche, quand les États membres restent souverains et se réservent des compétences propres, il faut accroître la coordination des politiques nationales et le rôle central revient au Conseil. L'objectif de l'AIV est de corriger l'évolution actuelle des institutions, où l'accent est de plus en plus mis sur le Conseil au détriment de la Commission européenne : l'équilibre institutionnel doit être rétabli et il faut revenir à la situation visée dans les traités. L'AIV soumet une série de recommandations à cet effet, susceptibles d'être mises en œuvre à très court terme (2004, et même plus tôt, quand aucune modification des traités n'est nécessaire). Il esquisse ensuite des perspectives à moyen terme, assorties de recommandations qui débouchent sur une architecture institutionnelle fondamentalement différente de celle d'aujourd'hui.

## III.2 La Commission européenne

Comme dit plus haut, l'AIV est convaincu qu'il faut inverser la tendance actuelle qui renforce la position du Conseil au détriment de l'influence de la Commission ; il plaide dès lors en faveur d'un net renforcement de la position de la Commission européenne. En effet, en sa qualité de gardienne des traités, cette dernière a pour devoirs essentiels la promotion de l'intérêt commun européen, la défense de l'acquis et de l'intégration et la mise en exergue de la dimension communautaire dans les prises de décision et les politiques menées. La Commission européenne doit par conséquent disposer des moyens pour continuer à jouer efficacement son rôle d'initiateur, de médiateur et d'exécutant. L'AIV formulera des recommandations à cet effet, qu'il importera de situer dans le contexte global des recommandations portant sur les modifications à apporter aux autres institutions, étant donné la nécessité de préserver les équilibres institutionnels. Toutefois, cela ne signifie pas que ces équilibres soient nécessairement statiques.

L'AIV recommande :

- *de décider que le Parlement européen élise le président de la Commission européenne et que le Conseil européen confirme ce choix à la majorité qualifiée des voix ;*

<sup>25</sup> Voir l'avis n° 19 de l'AIV : « De IGC 2000 en daarna - op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten », janvier 2000 ; « Europa inclusief II », « Een gelaagd Europa » et « Een conventie of een conventionele voorbereiding ».

- *de charger le nouveau président envisagé de la Commission de composer son équipe en se fondant sur les recommandations des États membres. La nouvelle Commission européenne se présente ensuite devant le Parlement européen en vue d'obtenir son aval. La nomination définitive intervient enfin au Conseil européen à la majorité qualifiée des voix. Au cas où une divergence de vue existe entre le Conseil européen et le Parlement européen, la procédure recommence jusqu'à ce qu'une Commission européenne soit nommée ;*
- *d'exiger que les membres individuels de la Commission européenne obtiennent à titre personnel la confiance du Parlement européen (cf. également le point III.2) ;*
- *de reprendre dans le traité de base envisagé la disposition (existante) selon laquelle le Conseil confie à la Commission européenne la compétence générale dans le domaine des décisions d'exécution<sup>26</sup>. Ce principe de la délégation doit se traduire, dans la pratique, par une révision des modes de fonctionnement des comités de gestion, de manière à ce que ces derniers ne jouent plus qu'un rôle consultatif. La Commission européenne adopte les décisions d'exécution qu'elle estime utiles et, si nécessaire, les justifie devant le Parlement européen. De la sorte, on met en place une « hiérarchie des normes » claire. C'est seulement dans les domaines où le Conseil décide (encore) à l'unanimité sur le fond qu'une possibilité serait créée de soumettre à une révision les décisions de la Commission contraires à l'avis (majoritaire) du comité. Dans ces cas, la révision exigerait l'unanimité. ○ (Cette recommandation est détaillée ci-après, au point III.2.1) ;*
- *de réduire le nombre de commissaires dans la Commission européenne à quinze membres, au maximum ; Les États membres sont habilités à présenter des candidats. En outre, les accords de Nice relatifs au système du tour de rôle devront s'appliquer concrètement de manière à voir les États membres plus grands siéger relativement plus souvent à la Commission que les plus petits pays<sup>27</sup>.*

L'AIV fait la dernière recommandation ci-dessus, indépendamment des arguments d'efficacité et de renforcement du caractère communautaire de la Commission européenne, pour la raison suivante : on peut craindre qu'après l'élargissement à un grand nombre de plus petits États membres, la composition devenue très hétérogène (quelques grands pays et beaucoup de petits) ne débouche sur des problèmes quand il faudra prendre des décisions à la majorité simple. Un système de tour de rôle, accordant aux grands États membres une présence plus fréquente qu'aux plus petits pays dans la Commission devient alors indispensable pour éviter aux plus grands pays la tentation de chercher d'autres voies pour maintenir et exercer leur influence.

26 Voir la procédure décrite à l'article article 251 du traité CE.

27 Voir les dispositions correspondantes du traité de Nice (A, protocole, article 4) ; les dispositions concernant la Commission stipulent que le Conseil, statuant à l'unanimité, arrête : « les modalités de la rotation égalitaire [...] sur la base des principes suivants : (a) Les États membres sont traités sur un strict pied d'égalité en ce qui concerne la détermination de l'ordre de passage et du temps de présence de leurs nationaux au sein de la Commission ; en conséquence, l'écart entre le nombre total des mandats détenus par des nationaux de deux États membres donnés ne peut jamais être supérieur à un ; (b) sous réserve du point a), chacun des collèges successifs est constitué de manière à refléter d'une manière satisfaisante l'éventail démographique et géographique de l'ensemble des États membres de l'Union. ».

### III.2.1 *La comitologie*

L'Union européenne connaît trois niveaux de prise de décision. Premièrement, le Conseil dispose, sur proposition de la Commission européenne, et souvent après avis ou en codécision avec le Parlement européen, d'un pouvoir de décision en vue d'assurer la réalisation des objectifs fixés par les traités. Ensuite, le Conseil « confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit ». Le Conseil « peut également se réserver, dans des cas spécifiques, d'exercer directement des compétences d'exécution<sup>28</sup> ». Enfin, les autorités nationales ou régionales chargées de l'exécution des mesures peuvent adopter des décisions pour transposer et mettre en œuvre les réglementations d'exécution.

Le principe général veut par conséquent que le Conseil délègue la compétence de fixer les règles d'exécution détaillées à la Commission européenne, qui doit donc disposer d'une marge de manœuvre opérationnelle. Cette compétence et la liberté d'action de la Commission européenne sont cependant très muselées dans la pratique.

Premièrement, parce que le Conseil a souvent recours à la possibilité d'exception et se réserve le droit d'exercer directement des compétences d'exécution ; deuxièmement, en raison de l'existence de ladite « comitologie ». La comitologie est constituée d'un ensemble de procédures de comités, composés d'experts nationaux, qui limitent la compétence de prise de décisions exécutives par la Commission européenne, parce qu'ils ont non seulement compétence pour conseiller la Commission européenne mais qu'en outre ils peuvent agir de telle sorte que les compétences d'exécution propres de la Commission européenne soient sérieusement limitées. Cette manière de procéder ne permet guère voire rend impossible le moindre contrôle politique. En outre, ce mode de prise de décisions est inefficace et lent ; il risque de provoquer une asphyxie après l'élargissement. En revanche, la comitologie permet à la Commission européenne d'avoir recours à davantage d'expertise et aux États membres de préserver leur influence sur le cours des affaires.

L'AIV préfère mettre l'accent sur le progrès, l'efficacité et la transparence des prises de décision. Dès lors, les comités n'auraient plus qu'un rôle consultatif, ce qui permettrait de sauvegarder les aspects positifs de la comitologie. Les seules exceptions concerneraient les domaines pour lesquels le Conseil décide (encore) à l'unanimité sur le fond. Cette simplification se justifie par le caractère « exécutif » de la prise de décision, étant donné qu'il convient de respecter les cadres arrêtés par le Conseil et le Parlement européen.

### III.3 **Le Parlement européen**

Octroyer des compétences supplémentaires au Parlement européen est une condition nécessaire mais non suffisante pour réduire le « déficit démocratique ». En effet, l'Union européenne doit fonder sa légitimité sur ses propres institutions et celle des États membres. En outre, il ne faut pas oublier que le soutien au Parlement européen et sa légitimité restent faibles aujourd'hui aux yeux de beaucoup de personnes, notamment parce qu'il n'existe que des listes électorales nationales – et aucune au niveau européen – et aucun parti politique européen à part entière. L'AIV estime que le renforcement de la formation de partis politiques à l'échelle européenne, et par voie de conséquence une plus grande visibilité pour les citoyens, sont des conditions essentielles si le Parlement européen veut acquérir le minimum d'intérêt indispensable et la

28 Voir l'article 202 du traité CE.

participation des citoyens européens qu'il réclame. En outre, l'AIV souligne la nécessité d'accorder au Parlement européen des compétences nouvelles et plus importantes. Les deux premières recommandations visent l'accroissement du soutien public au Parlement européen, les suivantes précisent les compétences nouvelles ou plus importantes dont le Parlement européen devrait disposer aux yeux de l'AIV. Dans ce contexte, il importe d'établir une distinction entre les compétences dans les domaines de la réglementation, du budget et des contrôles.

L'AIV recommande :

- *d'organiser les élections du Parlement européen sur la base de listes électorales européennes dès les élections de 2004, grâce à la concrétisation des possibilités financières prévues par les traités pour soutenir la mise en place de partis à vocation véritablement européenne ;* ○
- *de renforcer le rôle du Parlement européen dans la nomination du président de la Commission et de rendre les membres individuels de la Commission européenne politiquement et personnellement responsables devant le Parlement européen pour la gestion de leur propre portefeuille. Cependant, quand il s'agit des grandes orientations politiques d'un commissaire donné, la responsabilité collégiale de la Commission doit subsister. Le Parlement européen peut, à la majorité simple de ses membres, démettre la Commission européenne de ses fonctions, en tant que collège mais aussi au niveau de chaque commissaire individuel ;*
- *d'étendre la procédure de codécision à tous les domaines de la législation et de la réglementation où le Conseil décide à la majorité des voix ;*
- *d'attribuer au Conseil de Coordination (cf. plus loin, le point « Conseil ») la responsabilité de la procédure de conciliation, en séance publique<sup>29</sup> ;* ○
- *d'octroyer au Parlement européen un droit « d'avis conforme » pour toute modification d'un protocole annexé au traité de base (cf. la recommandation du point II.3) ;*
- *d'abolir la différence entre les dépenses obligatoires et non obligatoires, en vue d'étendre la compétence du Parlement européen à l'ensemble du budget européen, y compris aux dépenses relatives aux politiques structurelle et agricole.*

Aujourd'hui, le Parlement européen dispose certes de compétences budgétaires, en ce sens qu'il peut soit approuver le budget soit le refuser, mais il doit opérer une distinction entre les dépenses à caractère obligatoire ou non. Les dépenses obligatoires découlent de l'application des traités ou des décisions qui se fondent sur eux : il s'agit pour l'essentiel de dépenses liées à la politique agricole commune. Pour celles-ci, le Parlement européen ne dispose d'aucune compétence d'amendement, alors qu'il peut amender les propositions relatives aux dépenses non obligatoires. L'AIV recommande en outre (cf. le point II.2) d'accorder au Parlement européen le pouvoir de codécision pour toutes les décisions concernant le financement au moyen des ressources propres de l'Union européenne.

29 Procédure de conciliation : procédure visant à trancher les différends entre le Parlement européen et le Conseil, dans le domaine de la réglementation.

### III.4 Le Conseil

#### III.4.1 La situation actuelle

Le Conseil des ministres dispose, outre ses compétences de délibération des politiques et de leur exécution, d'une série de compétences législatives. La tendance actuelle montre que le Conseil intervient de plus en plus comme législateur, en raison d'une « européanisation » croissante. Le Conseil Affaires générales, chargé de la définition des politiques dans le domaine des relations extérieures, doit également s'occuper de la coordination horizontale des travaux des différents Conseils spécialisés. Quant au Conseil européen des Chefs d'État et de gouvernement, qui a réussi dans le jeu des forces institutionnelles de l'Union européenne à se tailler une place de plus en plus préminente, il assume la responsabilité de la définition des orientations politiques générales et de la fixation de l'agenda stratégique de l'UE, en concertation avec la Commission européenne.

Au fil du temps, la fonction initiale du Conseil européen s'est effilochée, parce qu'il s'est de plus en plus immiscé dans la législation, les détails et la résolution de questions que la présidence en exercice et/ou les différents Conseils spécialisés ne parvenaient pas à résoudre. La fonction de coordination du Conseil Affaires générales s'est donc endormie quelque peu avec le temps, si bien que la force d'attraction du Conseil européen n'a fait que se renforcer. La cause principale de ce pouvoir croissant réside dans le fait que « l'Europe » pénètre de plus en plus profondément dans presque tous les domaines politiques. Cette « européanisation » devrait également avoir pour conséquence logique que les États membres renforcent la coordination nationale, parce que les dossiers européens sont de plus en plus nombreux et que le nombre des acteurs se multiplie. Des améliorations seraient souhaitables dans un grand nombre d'États membres et pour beaucoup de domaines : sans coordination nationale efficace en temps opportun, il paraît difficile d'exiger de Bruxelles des prises de décision rapides, efficaces, claires et transparentes.

Aujourd'hui domine le sentiment que le Conseil européen ne fonctionne pas de manière convenable, transparente et efficace. Cela ressort notamment d'un rapport du secrétaire général du Conseil et d'une lettre du Chancelier allemand SCHRÖDER et du Premier ministre britannique BLAIR<sup>30</sup>. Le Conseil européen fonctionne selon un mode très informel et les prises de décisions y sont mal préparées, si bien que le Conseil européen n'est plus l'enceinte appropriée pour élaborer des visions à long terme. Par ailleurs, le Conseil n'a que peu d'emprise sur la mise en œuvre de ses propres décisions<sup>31</sup>.

30 Rapport du secrétaire général du Conseil : « Préparer le Conseil à l'élargissement », 1636/1/02, du 7 mars 2002 et lettre du 25 février 2002 de SCHRÖDER et de BLAIR au Premier ministre espagnol AZNAR, président en exercice du Conseil.

31 Autre critique : le peu de légitimité du Conseil européen en tant que collège. L'AIV a déjà formulé des recommandations en vue d'accroître la légitimité dans son avis « *De IGC 2000 en daarna* » (pp. 30 - 31) ; elles gardent toute leur pertinence, à savoir un compte-rendu des délibérations plus consistant devant le Parlement européen ; un débat au PE préalable au Conseil européen sur les orientations socio-économiques dans le contexte de l'UEM et sur la politique extérieure et de sécurité commune (PESC) ; le droit pour le PE de proposer des points à inscrire à l'ordre des travaux ; un débat au PE à l'occasion de l'exposé traditionnel du président du PE et la présence du président du PE pour tous les points de l'ordre du jour qui sont importants pour le Parlement européen.

Enfin, l'élargissement entraînera le doublement du nombre de membres du Conseil des ministres, rendant tout fonctionnement efficace quasi impossible. Le problème de la coordination, qui se posera au sein du Conseil des ministres après l'élargissement, interviendra également au moment des (préparatifs des) Conseils européens. Une amélioration radicale de la structure des Conseils s'avère donc indispensable.

#### III.4.2 *Le Conseil européen*

L'AIV recommande :

- *le retour du Conseil européen à ses fonctions initiales, c.-à-d. se concentrer davantage sur l'esquisse des grandes orientations politiques du développement de l'Union européenne et la fixation des priorités politiques, administratives et de gestion. L'ordre des travaux doit être débarrassé des points accessoires et occasionnels et doit surtout ne pas prévoir des arbitrages relatifs à des sujets sur lesquels les niveaux inférieurs n'ont pu dégager un accord. Il appartient au Conseil de Coordination, encore à instaurer, de prévenir dans la mesure du possible ces impasses, étant donné qu'il sera chargé de la préparation de l'ordre des travaux du Conseil européen et en particulier d'éviter que des points litigieux détaillés arrivent sur la table du Conseil européen ;*
- *la prise de décisions à la majorité au Conseil européen, de manière plus fréquente, en limitant la volonté de parvenir nécessairement à un consensus. Dans l'Union européenne élargie, il paraît essentiel que le Conseil européen puisse abandonner l'exigence de l'unanimité. La présidence a un rôle important à jouer à cet égard.*

#### III.4.3 *Le Conseil Affaires générales et le Conseil de Coordination*

L'AIV recommande :

- *la conversion du Conseil Affaires générales en Conseil PESC (politique étrangère et de sécurité commune) qui se concentrera sur la politique étrangère au sens le plus large du terme, y compris la politique des échanges commerciaux, la coopération au développement et l'adhésion de nouveaux États membres ;*
- *la création d'un Conseil de Coordination, spécialement chargé de la coordination générale des travaux de l'Union européenne et constitué des dirigeants politiques responsables, également dans leur propre contexte national, de l'harmonisation et de la transposition des politiques européennes. Le mandat national de ces dirigeants doit être tel qu'ils puissent assumer avec efficacité le rôle qui leur est dévolu. L'AIV ne formule aucune recommandation sur la manière dont ces mandats devront être attribués ou exercés, car il s'agit là d'une responsabilité propre de chaque État membre<sup>32</sup>.*

32 Il est à signaler que cette concertation vise spécifiquement l'étape finale de la procédure de prise de décisions et d'harmonisation. Il importe cependant tout autant de prévoir la concertation dès les premières étapes de la prise de décisions politiques : elle doit être permanente et s'exercer à tous les niveaux. En outre, il ne faut pas espérer que la création d'un poste de « ministre des Affaires européennes » débouchera *ipso facto* sur un grand bond en avant dans les coordinations nationales. Ce constat s'applique aux Pays-Bas mais vaut aussi pour la plupart des autres pays : la complexité et la diversité d'un agenda européen en constante évolution constituent en effet un frein réel limitant ces possibilités.

*Le Conseil de Coordination serait particulièrement chargé :*

- (a) de la préparation de l'ordre des travaux et des conclusions du Conseil européen. En outre, il devrait en principe éviter que des tâches législatives n'arrivent sur la table du Conseil européen,*
- (b) du suivi des progrès des travaux au sein des Conseils spécialisés et du signalement d'éventuelles contradictions dans l'élaboration des politiques, de la surveillance de la cohésion et de la cohérence de la politique générale de l'Union,*
- (c) du suivi des progrès des travaux des missions conférées par le Conseil européen,*
- (d) du suivi de la mise en œuvre des principes de subsidiarité, de proportionnalité et d'efficacité,*
- (e) des négociations de conciliation avec le Parlement européen, dans le cadre de la codécision.*

#### *III.4.4 Les Conseils spécialisés*

L'AIV recommande :

- de prendre les décisions à la majorité qualifiée des voix dans tous les domaines de la politique, donc aussi en matière fiscale et budgétaire. Ces prises de décisions à la majorité qualifiée devraient, à chaque fois, s'accompagner de la procédure de codécision avec le Parlement européen, dans le but de renforcer le rôle de (co)législateur de cette institution. Les exceptions à cette règle devraient être limitées aux aspects constitutionnels, par exemple la révision du traité de base, l'adhésion de nouveaux membres et l'élaboration de politiques pour lesquelles il n'existe encore aucune base juridique dans les traités. À cet égard, il importe de s'intéresser à la poursuite de la communautarisation du troisième pilier, de même qu'aux applications concrètes des possibilités déjà offertes dans le deuxième pilier ; (cf. également le chapitre IV).*
- de prévoir, dans les domaines où le Conseil exerce des compétences législatives et réglementaires, des prises de décisions en séance publique, de manière à garantir la transparence et l'intelligibilité pour le citoyen européen. De même, les débats avec la Commission européenne devraient être publics dans ces domaines.*

#### *III.4.5 La présidence tournante*

L'avantage d'un système de rotation de la présidence est certes que l'État membre exerçant la présidence bénéficie de davantage de possibilités de mettre en évidence et d'accroître la visibilité de l'Union européenne au niveau national. Ce dernier aspect contribue à augmenter le soutien public à l'Union européenne. Toutefois, après l'élargissement à vingt-cinq États membres, chaque pays ne pourra exercer la présidence tournante qu'une seule fois tous les douze ans et demi, soit huit fois par siècle, si bien que l'effet sur la visibilité n'existera quasiment plus. Du point de vue de l'efficacité, de la continuité et de la visibilité, la rotation semestrielle de la présidence n'est donc plus une option envisageable. Le système de rotation nuit de surcroît à la crédibilité des interventions extérieures de l'Union européenne. Dans le domaine de la politique extérieure et de sécurité commune, cette crédibilité a cependant déjà pu être améliorée par les interventions du Haut représentant pour la PESC. Enfin, après l'élargissement, le nombre de pays devant accomplir des efforts disproportionnés pour exercer la présidence augmentera. Une telle situation ne peut plus être taxée d'efficacité dans une Union européenne constituant un ensemble de plus en plus complexe.

L'AIV a déjà plaidé dans le passé en faveur du remplacement du principe de rotation par une présidence plus longue assurant la coordination technique. Sur la base des

considérations précédentes, l'AIV maintient sa position et sa recommandation telles quelles, d'autant plus que la présidence tournante disposera d'une marge de manœuvre moindre pour fixer son ordre des travaux si, comme on l'espère, le Conseil de Coordination (à installer) fonctionne convenablement. L'AIV précise ci-après sa recommandation antérieure.

L'AIV recommande :

- *l'adoption d'une autre méthode pour le choix de la présidence en exercice, compte tenu de l'élargissement prochain à un plus grand nombre d'États membres et surtout de l'augmentation du nombre de petits pays. La présidence du Conseil européen et des Conseils spécialisés doit être remplacée par un président qui ne représente plus son État membre d'origine. Chaque Conseil individuel devrait élire à la majorité qualifiée un président en son sein pour un mandat de deux années. La réélection ne serait pas permise. Si un président cesse d'exercer son mandat national dans son pays, le Conseil concerné procède à l'élection d'un nouveau président.*

Dans un avis antérieur, l'AIV avait recommandé que la Commission européenne puisse assumer le rôle de président. Ayant acquis une perception plus éclairée de la situation, l'AIV se distancie de sa recommandation antérieure. En effet, le rôle de la Commission européenne en qualité d'initiateur et de médiateur ne paraît plus compatible avec la présidence d'une autre institution, à savoir le Conseil. Un tel amalgame affaiblirait même la position de la Commission.

### **III.5 Les autres institutions**

#### *III.5.1 La Cour des comptes européenne*

En ce qui concerne la Cour de justice, il est clair qu'elle doit disposer en son sein d'une connaissance parfaite de chacun des systèmes juridiques caractérisant les divers États membres. Toutefois, la même considération ne s'applique nullement à la Cour des comptes européenne, dont la mission est de contrôler l'application et l'exécution de la réglementation européenne. C'est pourquoi chaque État membre ne doit pas nécessairement être représenté à la Cour des comptes européenne. Compte tenu de l'intérêt que l'AIV attache à une exécution indépendante et experte des missions de contrôle de cette institution, il recommande de :

- *limiter le nombre de membres de la Cour des comptes à un maximum de cinq experts.*

#### *III.5.2 La Cour de justice*

Dans le présent avis, l'AIV n'examine pas le rôle de la Cour de justice. Premièrement, le traité de Nice prévoit des réformes considérables de cette institution, aussi paraît-il judicieux d'en attendre le résultat. Ensuite, la Cour de justice peut parfaitement, si elle le souhaite, formuler ses propres propositions.

### **III.6 Différenciation**

Dans ses avis antérieurs, l'AIV a déjà rappelé que même dans une Union européenne nettement plus homogène, l'intégration a toujours été accompagnée de formes de différenciation, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE. Compte tenu de la plus grande diversité qui résultera inmanquablement de l'afflux de nouveaux États membres, il est raisonnable de penser que la problématique de l'intégration différenciée s'accroîtra et gagnera en intensité à l'avenir, notamment parce que l'intégration réelle des

nouveaux venus s'accompagnera de périodes de transition (parfois longues) et peut-être même de certaines exceptions portant sur quelques aspects de l'acquis communautaire.

En outre, l'AIV estime que l'intégration différenciée sera également nécessaire en vue du développement futur de l'acquis communautaire et de la coopération dans des domaines qui ne sont pas strictement du ressort de l'UE. Une intégration plus poussée sera parfois impossible à réaliser si elle concerne *tous* les États membres. Dans de tels cas, les dispositions régissant la coopération renforcée, telles que modifiées par le traité de Nice, offrent aux yeux de l'AIV des possibilités pour assurer le progrès de l'intégration, dans le respect des garanties exigées pour le maintien de l'unité et de la sécurité juridique dans l'Union. Un groupe restreint d'États membres avancera alors plus vite dans certains domaines spécifiques. L'AIV plaide en faveur d'un examen réel de telles possibilités. Certes, il importe de prévoir des garanties sur le plan juridique et juridictionnel ; et le Parlement européen doit disposer d'un droit d'approbation et de rejet. Hors du domaine communautaire, l'AIV estime que la différenciation entre les États membres – par le biais de l'abstention constructive et de la formation de « *coalitions of the willing and able* » (ceux qui veulent et en sont capables) – apparaît comme une condition d'efficacité pour les interventions hors Union européenne, particulièrement dans le contexte du deuxième pilier.

Si l'AIV se montre partisan des formes de coopération renforcée esquissées ci-devant, il ne défend pas, pour l'instant, la mise en place d'un « groupe de tête fédératif et permanent », initiative préconisée entre autres par le ministre allemand des Affaires étrangères FISCHER, comme alternative aux réformes mises en chantier aujourd'hui. L'AIV estime qu'un tel scénario pourra être examiné sérieusement après 2004 seulement, si la révision des traités qui doit intervenir à ce moment-là débouche sur des résultats décevants.

### **III.7 Le rôle des parlements nationaux**

Les parlements nationaux doivent pouvoir jouer un rôle plus important et être davantage impliqués dans les dossiers européens. Dans le présent avis, l'AIV a déjà pu recommander de leur attribuer un rôle lors des révisions du traité de base et également des protocoles qui y sont annexés. Les autres recommandations devront se fonder sur le principe selon lequel l'implication des parlements nationaux à un stade précoce de l'élaboration des politiques ne peut qu'accroître leur engagement en faveur des réglementations européennes et par conséquent la légitimité de ces dernières. Il importe toutefois d'éviter une confusion des compétences. Le protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne annexé au traité d'Amsterdam comporte des éléments importants capables de garantir l'implication des parlements nationaux à un stade précoce. L'AIV estime dès lors qu'il appartient aux institutions politiques concernées dans les États membres d'étudier comment ces possibilités peuvent être mises à profit de manière optimale. Il paraît capital que les parlements nationaux restent vigilants et veillent eux-mêmes à jouer leur rôle propre dans ce contexte.

### **III.8 Le moyen terme**

Les recommandations ci-dessus devraient toutes pouvoir se concrétiser à court terme : 2004, voire plus tôt quand aucune révision des traités n'est requise. Il convient cependant, à moyen terme, de procéder à une révision plus fondamentale des bases

institutionnelles de l'Union européenne si l'on veut apporter une réponse substantielle aux questions fondamentales de légitimité et d'efficacité de l'UE. Comme indiqué au chapitre I, l'AIV estime que le renforcement de la méthode communautaire est indispensable aux progrès futurs de l'intégration, étant donné qu'elle offre la meilleure des garanties pour la poursuite du renforcement de la légitimité démocratique, le dynamisme, la cohésion et le maintien d'un certain équilibre entre grands et petits États membres<sup>33</sup>. Les tendances intergouvernementales se manifestent d'une manière toujours plus évidente au sein de l'Union européenne et, dans les relations entre les institutions européennes et les États membres, on assiste à des glissements au détriment de l'influence de la Commission européenne. Or celle-ci doit préserver son rôle central, de l'avis de l'AIV, car il est capital pour la poursuite nécessaire des réformes institutionnelles à plus long terme. C'est d'autant plus vrai que seule la Commission peut fonctionner comme point d'ancrage de l'élaboration et de l'exécution des politiques et qu'elle est la seule à pouvoir être contrôlée, à part entière, par le Parlement européen. Dans ce contexte, l'AIV souligne que la Commission européenne devrait davantage assumer ses propres responsabilités et rehausser son profil.

La position de la Commission européenne sera considérablement renforcée par la mise en œuvre des recommandations du présent chapitre, par exemple en réduisant le nombre de commissaires et, quand il s'agit de son rôle exécutif, par le frein mis à la comitologie. Dans le moyen terme, le rôle de la Commission européenne dans le domaine législatif mérite qu'on s'y intéresse : elle doit retrouver son rôle central prévu à l'origine, c'est-à-d. l'initiative des propositions législatives en dialogue direct avec la représentation populaire. À cet égard, l'AIV estime qu'un élément déterminant sera l'instauration d'un régime représentatif bicaméral, capable d'accroître la participation des citoyens et la transparence de la législation.

Ainsi, le citoyen percevra mieux l'Union européenne par le biais de deux canaux : premièrement, un Parlement européen élu au suffrage universel direct qui deviendra la Chambre des députés du peuple ; deuxièmement, une chambre où siègent des représentants des États membres qui deviendra la Chambre des États<sup>34</sup>. Les citoyens seront alors représentés au niveau européen par la Chambre des députés et sous l'angle national par la Chambre des États. Dans un premier temps, les représentations populaires nationales pourront désigner ou élire les membres de la Chambre des États, mais à terme il faudra également organiser des élections directes pour cette enceinte représentative. Ces deux chambres devront se voir confier graduellement le travail législatif de l'Union européenne, à l'initiative de la Commission européenne. L'AIV estime que la Convention qui prépare la CIG 2004 devrait s'exprimer sur le concept d'une Chambre des États. Bien qu'une recommandation unanime pour l'instauration de cette Chambre des États ne semble pas réalisable, sa prise en considération par la Convention apporterait des indications importantes quant à sa faisabilité et son utilité pour la poursuite de la démocratisation de l'UE.

Enfin, en ce qui concerne le Conseil, l'AIV a déjà indiqué plus haut dans le présent avis que la tendance actuelle, qui voit le Conseil s'affirmer de plus en plus comme législateur, doit être inversée. L'AIV pense aussi que le Conseil devrait intervenir

33 Ce qui est d'ailleurs conforme aux avis antérieurs. Voir par exemple : « De IGC 2000 en daarna », pp. 22 et suivantes.

34 Cette recommandation figure déjà dans « De IGC 2000 en daarna », p. 23.

comme coordinateur des politiques dans les domaines où les États membres préservent (encore) actuellement leurs compétences propres sans les déléguer (pour l'instant) à la Commission européenne.

Enfin, il est utile de rappeler qu'aujourd'hui l'intégration se concentre de plus en plus sur les terrains politiques couverts par les deuxième et troisième piliers. Une autre réforme essentielle pour renforcer la méthode communautaire consistera dès lors dans l'intégration progressive du troisième pilier dans le premier. De la sorte, la Commission européenne pourra, sur ces terrains également, jouer à fond son rôle d'initiateur, de médiateur et d'exécutant. Sachant quels sont les domaines politiques dans le deuxième pilier, leur intégration dans le premier pilier ne paraît pas encore envisageable aujourd'hui, ni à plus long terme. Toutefois, il devrait être possible, ici aussi, de renforcer l'élément communautaire (cf. le chapitre IV).

## **IV Les deuxième et troisième piliers de l'Union européenne**

### **IV.1 La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la politique européenne de sécurité et de défense (PESD)**

#### *IV.1.1 Pourquoi faut-il une politique étrangère et de sécurité commune ?*

L'Union européenne doit disposer d'une politique étrangère de sécurité et de défense commune qui soit crédible, cohérente, efficace et concrète, condition première au maintien de la stabilité indispensable pour garantir les intérêts politiques et économiques de l'Union. Cette nécessité est d'autant plus absolue qu'après l'élargissement, l'Union européenne aura pour voisins immédiats des régions qui sont ou risquent d'être moins stables. De plus, l'UE est fondée sur un ensemble de valeurs et de normes qu'elle entend promouvoir partout dans le monde (démocratie, droits de l'homme et État de droit). Par ailleurs, la PESC constitue un aspect intégrant du poids économique de l'Union : quand on est une superpuissance économique, on se doit d'avoir une politique d'intervention extérieure harmonisée. La PESC contribue de manière déterminante à cette harmonisation des interventions extérieures et, enfin, elle augmente la crédibilité de l'Union, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur.

Là où il s'agit de la promotion des normes et valeurs déjà énoncées ci-devant, c.-à-d. de la volonté d'arriver à une communauté internationale de valeurs sur la base de règles du droit international, l'AIV fait remarquer que l'Union européenne est un exemple de réussite qui prouve que la paix, la sécurité et la stabilité peuvent s'obtenir par la capacité de relativiser les souverainetés nationales et la subordination des relations interétatiques aux principes de l'État de droit<sup>35</sup>. Cette situation explique d'ailleurs en partie le pouvoir d'attraction que le modèle européen exerce. Par conséquent, il est absolument crucial, en vue de l'élargissement prochain, que les pays candidats adoptent, reconnaissent et continuent à appliquer les valeurs et les normes fondatrices de l'Union ; cette garantie est présente dans l'exigence de satisfaire à tous les « critères de Copenhague ». Dans le domaine du maintien de la paix et de la stabilité, l'AIV estime que l'Union européenne doit ambitionner de poursuivre ces objectifs partout dans le monde, en accordant cependant la priorité aux régions limitrophes.

#### *IV.1.2 La PESC et la PESD jusqu'ici*

La première étape sur la voie d'une politique étrangère commune fut la « Coopération politique européenne » (CPE, 1970), dans laquelle les États membres organisaient des discussions informelles sur des problèmes de politique étrangère. Pendant les premières années, les résultats ne furent pas retentissants mais la CPE a permis de mettre progressivement en place des habitudes de consultation et d'harmonisation renforçant la confiance réciproque. Le traité de Maastricht (1992) a créé la PESC en situant cette politique dans le deuxième pilier, dont la nature est essentiellement intergouvernementale. Le traité d'Amsterdam y a ajouté la PESD, parce que les missions

35 Steven EVERTS, « *Shaping a Credible EU Foreign Policy* », février 2002.

de Petersberg de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) ont été reprises par l'Union européenne<sup>36</sup>.

Dans le deuxième pilier, les décisions sont prises à l'unanimité. Deux exceptions sont toutefois possibles pour assouplir la prise de décisions (1997). Premièrement, les décisions d'exécution relatives aux « stratégies communes », c.-à-d. sur la base des cadres politiques arrêtés à l'unanimité par le Conseil européen, se prennent à la majorité des voix<sup>37</sup>. La seconde exception vise l'« abstention constructive », qui veut que lorsqu'un État membre choisit de s'abstenir lors d'un vote, il n'entrave pas pour autant la prise de décisions. Le Conseil Affaires générales, avec les ministres des Affaires étrangères, le Haut représentant pour la PESC – fonction actuellement occupée par Javier SOLANA – et le Comité politique et de sécurité (également connu sous son sigle français COPS) jouent des rôles importants dans la définition de la PESC. Le COPS est composé de hauts fonctionnaires nationaux et suit l'évolution de la situation internationale dans les domaines de la PESC et de la PESD. Il contribue à l'élaboration des politiques en rédigeant des avis à l'intention du Conseil.

La dénomination « PESC » est trompeuse et susceptible de créer un malentendu, parce que le deuxième pilier ne couvre pas tous les aspects de la politique étrangère mais seulement la diplomatie et la sécurité extérieure. En effet, outre la PESC, l'Union européenne mène d'autres politiques extérieures dans les domaines des échanges commerciaux, de la politique monétaire, de la coopération au développement et des programmes d'aide, à savoir sur toute une série de domaines d'action du premier pilier (communautarisé) ayant des aspects extérieurs. Dans le premier pilier, la Commission européenne joue un rôle déterminant, alors que dans la PESC elle n'intervient guère. Le premier pilier est d'ailleurs fondamentalement différent du deuxième, puisque l'activité principale en est la réglementation et non, comme dans le deuxième, l'harmonisation des politiques nationales menées par les États membres. L'harmonisation entre, d'une part, la PESC et la PESD et, d'autre part, les autres volets de la politique extérieure (qui, en vertu des traités, sont du ressort de la Commission européenne et du Conseil) n'a presque jamais été mise en évidence jusqu'à présent. Le Parlement européen a également certaines compétences dans ces « autres volets de la politique extérieure ». Dans le deuxième pilier, les compétences du Parlement européen sont les suivantes : la présidence du Conseil doit consulter le PE sur les aspects essentiels et les options ou choix fondamentaux dans le domaine de la PESC. La présidence doit également veiller à ce qu'il soit dûment tenu compte des conceptions du Parlement européen. En outre, le PE peut adresser des questions et des recommandations au Conseil et consacrer des débats aux progrès réalisés dans la mise en œuvre de la PESC.

36 Dans la déclaration de Petersberg du 19 juin 1992, les États membres de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) se déclarent prêts à mettre à disposition de l'UEO des unités militaires provenant de toutes les composantes de leurs forces armées conventionnelles, pour des opérations militaires sous la responsabilité de l'UEO. Outre l'organisation de la défense collective, l'UEO peut se voir confier la responsabilité d'opérations militaires à des fins humanitaires, du maintien de la paix, de tâches de police et de la gestion des crises. Grâce à l'intégration de l'UEO dans la structure en piliers de l'Union européenne, les missions de Petersberg sont automatiquement devenues un volet de la PESC. Le Conseil européen de Nice s'est mis d'accord sur la reprise par l'Union européenne des fonctions de gestion des crises de l'UEO.

37 Jusqu'à présent, il existe trois stratégies de ce type : elles concernent les relations de l'Union européenne avec la Russie, avec l'Ukraine et avec la région méditerranéenne.

Jusqu'à présent, l'Union européenne dispose surtout d'instruments civils comme les politiques commerciales et d'aide pour moduler ses relations extérieures. Cet arsenal d'instruments correspond d'ailleurs bien à ses traditions et à sa structure. Les instruments de la PESC sont les déclarations, les démarches, la possibilité de nouer ou de rompre des relations, etc. L'Union européenne se sert de ces instruments pour entretenir des relations diplomatiques et politiques avec pratiquement tous les pays du monde. La promotion des valeurs et des normes fondatrices de l'UE constitue à cet égard un élément central.

C'est surtout l'expérience des Balkans qui a renforcé la conviction parmi les États membres qu'une réaction militaire commune est parfois nécessaire pour résoudre des conflits politiques graves. C'est pourquoi l'Union européenne s'est sérieusement attelée au dossier militaire. Le traité d'Amsterdam marque une évolution intéressante dans le domaine des possibilités militaires, car il stipule que ce n'est plus l'Union de l'Europe occidentale (UEO) qui constitue le bras armé de l'Union européenne, mais bien l'Union européenne elle-même qui assume directement les opérations militaires et/ou de police, sous la forme des missions de Petersberg. En outre, le sommet européen de Helsinki (1999) a décidé que l'UE développerait, au plus tard en 2003, une capacité autonome de décision et, dans les cas où l'OTAN n'est pas concernée dans son ensemble, d'intervention militaire. Cela ne scelle certes pas la création d'une armée européenne, mais les États membres s'engagent, sur une base volontaire et également au plus tard en 2003, à mettre à disposition au maximum cinquante à soixante mille soldats pour l'accomplissement de toutes les missions de Petersberg. Pour le reste, l'AIV estime que vouloir traiter de manière exhaustive tous les aspects de la PESD dans le contexte du présent avis mènerait trop loin.

L'Union européenne dispose annuellement d'un montant de dix milliards d'euros pour ses relations extérieures, y compris les programmes d'aide (à l'exception toutefois des programmes de la Banque européenne d'investissement). En revanche, le budget de la PESC (annuellement quelque quarante millions d'euros) est à ce point insuffisant qu'il arrive souvent qu'il soit déjà épuisé au mois d'avril. De surcroît, les procédures pour utiliser les fonds inscrits à ce budget ne donnent pas satisfaction.

#### *IV.1.3 La situation actuelle*

Par comparaison avec les premières années de la CPE, l'Union européenne a véritablement progressé sur la voie d'une politique étrangère et de sécurité commune et harmonisée. Elle commence à se profiler avec une identité, un visage et des accents propres au centre desquels on trouve le maintien de la paix et la (re)construction, la volonté d'aboutir à une communauté internationale juste – sur la base des règles du droit international, de solutions multilatérales et de la mise en place de relations mondiales s'inspirant de son exemple, de ses valeurs et de ses normes. Toutefois, face aux appels toujours plus pressants en quête d'une voix européenne forte, les progrès sont encore très insatisfaisants. Au Moyen-Orient par exemple, l'Union européenne ne s'est pas montrée capable de jouer un rôle propre dans un conflit persistant.

L'AIV conclut dès lors que l'Union européenne ne dispose toujours pas d'une politique étrangère et de sécurité commune suffisamment harmonisée, cohérente et dynamique, ni d'une identité clairement perçue à l'extérieur. Certes, le souhait de plus de coopération et de plus d'harmonisation est présent et les États membres prennent de plus en plus conscience que seuls ils n'arriveront plus à leurs fins, ou plus difficilement. Mais trop souvent, ils considèrent que le pas à accomplir est (encore trop) important quand il s'agit d'accepter les conséquences des positions communes et de faire les conces-

sions nécessaires dans leurs propres approches, conceptions et points de vue. Les États membres ne sont donc pas encore prêts à communautariser le deuxième pilier dans un avenir proche. C'est sur la base de ce constat politique que les recommandations ci-après ont été élaborées pour renforcer la PESC dans le cadre existant et veiller à une meilleure concordance entre la PESC et les autres interventions extérieures.

#### *IV.1.4 Recommandations*

Dans les recommandations ci-après, l'AIV part du principe qu'il faut viser, au sein du deuxième pilier, une prise de décisions à la majorité dans le domaine diplomatique ainsi qu'un rôle renforcé pour les institutions communautaires. La politique de la défense ne se prête pas à pareille approche, étant donné qu'il n'est pas envisageable aujourd'hui que les États membres se laissent dicter par une décision majoritaire l'obligation de déployer des moyens militaires ou policiers nationaux à l'extérieur.

##### *IV.1.4.1 Diplomatie*

Le maintien du mode actuel de prise de décisions à l'unanimité débouchera, certainement après l'adhésion, sur une situation intenable.

L'AIV recommande donc :

- *d'utiliser davantage, à court terme, les possibilités de décisions à la majorité déjà prévues par les traités. La CIG 2004 devrait toutefois aller plus loin et, dans la perspective d'un nombre croissant d'États membres, créer le moyen de prendre toutes les décisions du deuxième pilier à la majorité qualifiée, en principe tant au niveau du Conseil PESC qu'à celui du Conseil européen, pour autant qu'il ne soit nullement question d'interventions militaires ou policières.*

Plus haut dans le présent avis, l'AIV a déjà formulé des recommandations relatives à l'organisation et à la présidence du Conseil qui contribueront au renforcement, à l'harmonisation et à la cohérence de la politique étrangère de l'Union européenne. Ainsi la création d'un Conseil PESC – chargé à la fois des sujets du premier pilier (politique commerciale, coopération au développement, aide, etc.) et des thèmes classiques de la politique étrangère et de sécurité – représenterait déjà un progrès substantiel. En outre, le Conseil PESC choisirait un président en son sein, pour un terme de deux années, conformément à la recommandation du point III.4.5. On peut s'attendre à ce que cette présidence revienne à un ministre d'un État membre ayant un potentiel/poids important en matière de politique étrangère, si bien que la faiblesse de la présidence tournante (rotation semestrielle entre tous les grands et petits pays) pourra être évitée, eu égard au nombre et à l'importance des fonctions extérieures dans le deuxième pilier.

L'AIV recommande :

- *d'inviter le Conseil PESC à définir des priorités (et des « postriorités ») coordonnées avec tous les autres domaines pertinents et bénéficiant d'un financement approprié.*

Une attention spécifique devra être consacrée à la coordination des aspects économiques et politiques dans les enceintes internationales. En effet, il importe d'améliorer considérablement et de manière urgente les procédures permettant des prises de position claires.

En outre, l'AIV recommande :

- *de confier la préparation et la mise en œuvre des politiques de préférence à des groupes d'États membres qui font preuve d'un intérêt marqué pour ce terrain, par exemple parce qu'ils sont disposés à y consacrer des ressources financières et humaines ou parce qu'ils ont une expertise spécifique dans un domaine politique, une région ou un pays déterminé.*

Les traités actuels offrent déjà cette possibilité, étant donné que le Conseil peut formellement inviter les États membres qui disposent de possibilités (diplomatiques) particulières d'y avoir recours au nom de l'Union et en concertation avec le Haut représentant.

Mais aujourd'hui, les États membres choisissent d'être présents sur tous les fronts. De ce fait, les problèmes sont traités de manière superficielle, l'action devient complexe et les interventions rapides sont entravées. Si des groupes à intérêts spécifiques sont mis en place, il y aura plus de synergies entre leurs membres et les institutions de Bruxelles. Dans le prolongement, nous constatons également qu'il serait utile de faire coopérer davantage les représentations diplomatiques à l'étranger afin qu'elles unissent leurs efforts partout où c'est possible.

C'est pourquoi l'AIV recommande :

- *d'harmoniser plus qu'aujourd'hui les travaux des représentations diplomatiques et d'avoir recours à des représentations de l'Union européenne.*

Toutefois, il en faut plus pour concrétiser une politique étrangère cohérente et mieux harmonisée de l'Union européenne. Le problème de la répartition interne des compétences, aujourd'hui partagées entre le commissaire aux relations extérieures (actuellement PATTEN) et le Haut représentant (actuellement SOLANA), doit dans la mesure du possible être surmonté. SOLANA fait la une des journaux, il a du poids politique et un visage connu, mais il ne dispose guère d'instruments politiques. PATTEN, en revanche, représente les instruments du premier pilier mais il ne dispose d'aucun mandat politique général pour agir au nom de l'Union européenne toute entière.

Pour résoudre ce problème, d'aucuns préconisent aujourd'hui de créer un « lien personnel » entre les deux fonctions. L'AIV reconnaît que cette formule peut être intéressante, si elle est vue comme un pas sur la voie de l'intégration à part entière des premier et deuxième piliers, à plus long terme. Le « double mandat » envisagé présente cependant, même comme simple étape transitoire, quelques aspects problématiques. Il ne constituerait pas un véritable encouragement à la communautarisation du deuxième pilier, étant donné que les mécanismes de prise de décision n'y changeraient pas. Plus grave est cependant le conflit d'intérêts entre les deux responsabilités de ce fonctionnaire : d'une part, il ferait partie de la Commission européenne – et à ce titre il serait lié par les décisions collégiales prises par cet organe (qu'il devrait défendre devant le Parlement européen) – et, d'autre part, il entretiendrait des liens avec le Conseil, dont il serait le Haut représentant et, à ce titre, dont il devrait suivre les instructions. L'AIV signale également que des problèmes risquent de se poser à l'occasion de la procédure de nomination du fonctionnaire concerné, sur laquelle le Conseil voudra certainement peser plus que ne lui permet le pouvoir dont il dispose aujourd'hui ou qui serait le sien si la procédure préconisée dans le présent avis pour la composition de la Commission européenne était suivie (cf. le point III.1). Certains plaident aussi pour la fusion des services attachés à ces deux fonctions, ce qui conjuguerait les responsabilités de la Commission européenne et du Conseil dans ce domaine.

Toutes ces formules menacent en fait l'indépendance de la Commission européenne en ce qui concerne les relations extérieures et risquent donc de l'affaiblir sur son « propre » terrain, à savoir le premier pilier. Cette tendance va donc résolument à l'encontre de la volonté de généraliser la méthode communautaire dans toute la mesure du possible.

Vu les éventuels problèmes institutionnels liés à la formule de l'union personnelle, l'AIV souhaiterait que la meilleure cohérence entre les premier et deuxième piliers s'obtienne par une autre voie et recommande notamment :

- *d'attribuer au Haut représentant un droit formel d'initiative, à exercer en concertation avec (le commissaire chargé des relations extérieures de) la Commission européenne. Les initiatives peuvent également être communes lorsque le Haut représentant formule des propositions dans les domaines pour lesquels il dispose d'un mandat, le Conseil ne peut pas les ignorer, sauf s'il le décide à la majorité qualifiée des voix ;*
- *de prévoir que la Commission européenne exerce son droit d'initiative dans le deuxième pilier en concertation avec le Haut représentant. Les initiatives peuvent également être communes ;*
- *d'augmenter de manière substantielle les ressources financières de la PESC, par le biais de la procédure budgétaire normale et de garantir simultanément la mise à disposition rapide des crédits nécessaires.*

Si la CIG 2004 se prononce en faveur de l'option « union personnelle », l'AIV fait remarquer que la condition *sine qua non* doit être la garantie de l'indépendance réelle de ce fonctionnaire en tant que membre du collège de la Commission européenne – par exemple dans la description de sa fonction – et l'incompatibilité de ses fonctions avec celles de secrétaire général.

#### *IV.1.4.2 Interventions dans les situations de crise avec des moyens militaires ou policiers*

La problématique et le cadre sont différents quand il s'agit de situations de crise requérant le recours aux moyens militaires ou policiers, parce que seuls certains États membres pourront ou voudront concrètement prendre part à l'exécution de ces missions. Dans ce domaine, l'Union européenne n'est pas encore un acteur, ce qui l'empêche de véritablement s'imposer, la prise de décisions revenant alors à des groupes informels restreints d'États membres, hors du cadre de l'UE même. La raison en est la faiblesse généralement reconnue de la PESC, et plus précisément, le long et complexe mécanisme décisionnel.

En premier lieu, la prise de décision concernant les situations de crise et les interventions militaires ou policières doit, aux yeux de l'AIV, davantage se faire au sein de l'UE. En outre, ce mécanisme décisionnel doit être conçu de telle manière que l'UE puisse intervenir plus rapidement et avec efficacité. Pour atteindre ces objectifs, l'AIV recommande l'adoption d'une disposition permettant, dans des cas exceptionnels, l'action d'un petit groupe d'États membres directement concernés par la crise internationale en question et/ou disposés à mettre les moyens militaires requis à disposition. Ce groupe restreint d'États membres doit alors pouvoir intervenir au nom de l'Union européenne, sous réserve d'approbation et de correction par les organes compétents de l'UE, dans sa constellation intégrale.

Ces organes peuvent également encadrer l'action du groupe concerné par une série de conditions : par exemple, le Conseil peut fixer la durée maximale durant laquelle le groupe restreint d'États membres peut agir au nom de l'Union. De la sorte, l'exigence de célérité des interventions peut être conciliée avec le respect des procédures dans le cadre de la PESC.

Concrètement, l'AIV recommande :

- *d'insérer dans le protocole ad hoc une disposition relative à une procédure de « crise manifeste » dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne<sup>38</sup>. La procédure doit prévoir qu'un groupe d'États membres puisse se constituer et agir rapidement et efficacement au nom de l'Union européenne et de ses États membres, sous réserve d'approbation ou de correction par les organes compétents de l'Union européenne dans sa composition intégrale. Le Haut représentant et la Commission européenne doivent participer à part entière aux délibérations de ce groupe restreint d'États membres qui désignent en leur sein un pays chargé de la direction des opérations. Les décisions prises par ce groupe, pour autant qu'elles n'aient pas un caractère militaire, doivent bénéficier de l'approbation du Conseil, sauf si celui-ci en décide autrement à la majorité qualifiée. Les décisions dans le domaine de la défense doivent être confirmées à l'unanimité par le Conseil (sans préjudice de l'abstention constructive). Le cas échéant, le groupe d'États membres aura recours aux structures militaires de la PESD ;*
- *de placer la procédure et les interventions en question sous la responsabilité du Conseil PESC, qui peut s'adjoindre les Conseils Justice et Intérieur dans certains cas (lutte contre le terrorisme).*

## **IV.2 Le troisième pilier de l'Union européenne, la sécurité intérieure et extérieure, et la lutte contre le terrorisme**

### *IV.2.1 Origine*

Initialement, selon les besoins, les ministres responsables de la police et de la lutte contre le terrorisme se concertaient dans le cadre du groupe de travail « Trevi » (terrorisme, radicalisme, extrémisme et violence). Après 1987, cette concertation, devenue semestrielle, s'est élargie aux ministres chargés des questions d'immigration et au commissaire européen compétent pour les thèmes « asile, contrôle aux frontières, migration et criminalité lourde (trafic de drogue, fraude et blanchiment) ». Le traité de Maastricht a créé un troisième pilier pour la coopération et l'entraide dans le domaine de la Justice et des Affaires intérieures, aboutissant à l'installation d'un Conseil Justice et Affaires Intérieures, qui a repris les formules de concertation citées ci-devant. Le traité d'Amsterdam a transféré les dispositions en matière d'asile et d'immigration ainsi que de la libre circulation des personnes vers le premier pilier, tandis que les dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale sont restées l'apanage du troisième pilier (cf. le titre VI du traité sur l'Union européenne).

38 Cette disposition pourrait éventuellement être ajoutée en tant que troisième paragraphe (nouveau) à l'article 22 actuel du traité sur l'Union européenne. Par « crise manifeste », on entend ici l'aboutissement de développements internationaux à une situation qui exige de l'Union européenne une capacité de réaction immédiate et extraordinaire.

Le troisième pilier a également permis la création « d'Europol », organisation chargée de mettre en place la coopération policière intensive au-delà des frontières pour lutter contre la criminalité organisée. Dans un premier temps, seules des informations ont été échangées. Depuis « Amsterdam », Europol peut toutefois inviter les États membres à coopérer à la recherche de suspects. En outre, le traité prévoit, dans un délai de cinq années après son entrée en vigueur, l'adoption d'une série de mesures spécifiques relatives à Europol, en vue de donner une impulsion supplémentaire à la coopération dans la lutte contre le crime. Europol intervient également dans la lutte contre le terrorisme depuis 1999. Compte tenu notamment de la suppression des contrôles des personnes aux frontières intérieures, Europol devra surtout veiller à un échange rapide d'informations judiciaires et policières.

Le Conseil européen de Tampere (1999) a décidé qu'il fallait créer une unité spéciale d'experts juridiques et judiciaires, connue sous la dénomination « Eurojust ». Le but d'Eurojust est de faciliter la coordination des recherches et des poursuites en matière de criminalité transfrontalière lourde. Eurojust interviendra par exemple dans les dossiers transfrontières analysés par Europol et répondra aux besoins immédiats d'avis juridiques et d'assistance judiciaire des autorités nationales.

#### *IV.2.2 La situation actuelle*

Dans les domaines du troisième pilier, les décisions se prennent à l'unanimité. La Commission européenne participe à part entière à l'élaboration des politiques et dispose d'un droit d'initiative partagé avec les États membres. Le Parlement européen n'a aucun droit de codécision et est seulement informé et consulté. Le troisième pilier concerne la réglementation et, dans une mesure plus importante, la coopération organisée entre les instances nationales.

Les attentats du 11 septembre 2001 contre le World Trade Center (WTC) et le Pentagone ont provoqué une accélération de l'évolution du troisième pilier. Parmi les mesures prises, la décision de créer le mandat de recherche et d'arrêt européen est peut-être l'exemple le plus frappant. En outre, une liste UE répertoriant les organisations terroristes sera établie, les traités internationaux existants en matière de lutte contre le terrorisme seront mis en œuvre et des mesures ont été prises pour démanteler le financement du terrorisme. Les autres décisions concernent entre autres : l'intensification des échanges d'informations, grâce notamment à des concertations et des contacts réguliers entre les dirigeants des unités antiterroristes et les services de renseignement ; l'élargissement du mandat d'Europol et la création d'une taskforce forte de vingt experts dans le domaine de la lutte contre le terrorisme (détachement). Le Conseil est également parvenu à un accord politique sur une « décision-cadre de lutte contre le terrorisme » qui définit les divers crimes terroristes. Enfin, Eurojust a officiellement commencé ses travaux.

Les États membres reconnaissent de plus en plus qu'une approche au niveau européen s'avère nécessaire, mais se montrent encore réticents et frileux quand il faut partager ou transférer des compétences, étant donné que les domaines concernés sont considérés comme relevant exclusivement de la souveraineté nationale.

#### *IV.2.3 Recommandation*

L'AIV fait remarquer que l'hypothèse selon laquelle il est nécessaire ou inévitable de limiter certains droits et libertés est loin d'aller de soi. En effet, les cadres existants offrent suffisamment de possibilités pour accroître la sécurité, mais ils ne sont pas ou

pas assez exploités. Dans la lutte contre le terrorisme, il convient toujours de trouver un juste équilibre entre, d'une part, l'augmentation du dynamisme et de l'efficacité, et, d'autre part, le respect inconditionnel des droits fondamentaux.

Vu tout ce qui précède, l'AIV constate que la matière du troisième pilier, à la différence de celle du deuxième, se prête au moins partiellement à la communautarisation, comme ce qui a été décidé à Amsterdam pour la politique d'asile et d'immigration. Dans la mesure où il s'agit de réglementations communes, la méthode communautaire offre bien plus de garanties de célérité et d'efficacité que les procédures actuelles.

Dans ce contexte, l'AIV recommande :

- *de transférer progressivement le troisième pilier dans le premier. Si la CIG 2004 n'y parvient pas, elle devra au moins créer la possibilité de décider ce transfert sans nouvelle CIG, par exemple à la majorité surqualifiée et/ou en prévoyant l'aval d'une majorité des parlements nationaux – une méthode préconisée ailleurs dans le présent avis pour les modifications des protocoles. C'est ainsi qu'à terme les décisions portant sur la description des missions et des compétences d'Europol et d'Eurojust pourraient être prises conformément aux procédures communautaires du premier pilier. La coopération continuerait à dépendre des instances nationales, et la Commission européenne, bien que ne disposant pas de compétences d'ingérence exécutive, jouerait un rôle de facilitateur.*

# V Coordination de la politique économique et monétaire de l'Union européenne

## V.1 Généralités

L'introduction de l'euro fiduciaire au 1<sup>er</sup> janvier 2002 a constitué la clef de voûte de l'unification monétaire de l'Union européenne. Toutefois, l'achèvement de l'intégration économique est loin d'être réalisé. Il s'agit par exemple de parfaire le marché intérieur du travail, des marchandises, du capital et des services, de même que la coordination (moins facile à définir) des politiques budgétaires, fiscales et de l'emploi. Il est évident qu'il existe des liens entre la politique monétaire, unifiée dans l'intervalle, et certains aspects des politiques économiques générales qui continuent, pour l'essentiel, à être décidées dans les capitales des États membres. Dans des situations concrètes, les points de vue sur la nature de ces liens, les modalités et le niveau souhaitable de coordination politique divergent cependant parfois.

Pour les Pays-Bas, dont l'économie présente un caractère très ouvert, la forme et le contenu de la coordination des politiques économiques générales revêtent une grande importance et, à la lumière de l'expérience acquise, force est donc de recommander de faire du renforcement et/ou de l'amélioration de cette coordination une des priorités des prochaines négociations sur les traités.

### V.1.1 Description

Aujourd'hui, la coordination des politiques économiques au sein de l'union économique et monétaire (UEM) est principalement aux mains du Conseil européen, du Conseil des ministres des Finances (ECOFIN) et de la réunion informelle des ministres des Finances de la zone euro, « l'Eurogroupe ». Sur recommandation de la Commission européenne, le Conseil ECOFIN arrête « les grandes orientations de la politique économique ». Celles-ci tracent les grandes lignes des politiques à mettre en œuvre et adressent des recommandations spécifiques aux États membres. Ensuite seulement, le Conseil aborde les détails par le biais de quatre procédures de coordination plus spécifiques.

La plus connue des quatre est le « Pacte de stabilité et de croissance ». Dans le but de garantir une évolution budgétaire équilibrée, il oblige les États membres à tendre à moyen terme vers un équilibre budgétaire, voire un excédent, de manière à éviter tout dépassement du déficit maximal de 3 % fixé comme plafond par le traité de Maastricht (1992).

Ensuite viennent les procédures connues sous le nom de « processus de Luxembourg » – qui vise la mise en application de la stratégie de l'emploi de l'Union européenne – et de « processus de Cardiff », relatif aux réformes structurelles des marchés des produits et des capitaux. En outre, les ministres des Finances, la Commission européenne et la Banque centrale européenne (BCE) entretiennent un dialogue macro-économique avec les partenaires sociaux dans le cadre du « processus de Cologne », dans le but de parvenir à un bon échange d'informations sur les politiques budgétaires, l'évolution salariale et une politique monétaire axée sur la stabilité des prix. Enfin, le Conseil européen de Lisbonne a instauré en 2000 une stratégie visant à améliorer la compétitivité de l'économie européenne. La « stratégie de Lisbonne » comporte plusieurs plans d'action et est assortie de critères et d'un calendrier avec des dates limites.

Ces procédures lient les États membres de façon différente : plus la coordination paraît nécessaire, plus contraignantes seront les conclusions et plus fortes les éventuelles sanctions. La sanction la plus sévère est prévue par le Pacte de stabilité et de croissance en cas de déficits budgétaires excessifs. En l'espèce, les États membres peuvent même être contraints à payer une amende au cas où ils ne donneraient aucune suite aux recommandations du Conseil ECOFIN. Les recommandations des autres procédures de coordination n'ont pas ce caractère contraignant. C'est pourquoi on peut les qualifier plutôt d'encouragements qui tirent leur force de la pression des pairs (*peer pressure*) que les États membres peuvent exercer sur les pays qui ne rentrent pas dans le rang et risquent de ce fait de porter préjudice à l'intérêt général de l'Union européenne. Voilà la base des grandes orientations et, dans une moindre mesure, du processus de Luxembourg. Les processus de Cardiff et de Cologne quant à eux ne prévoient aucune possibilité de sanction et tirent leur efficacité des évaluations comparatives (*benchmarking*) des prestations de chacun et de la sélection des « meilleures pratiques » (méthode ouverte de coordination).

## V.2 Évaluation

De manière générale, on peut conclure que depuis l'entrée en vigueur des traités d'Amsterdam et de Maastricht les procédures ci-devant ont été utilisées à bon escient, en dépit de leur caractère peu contraignant. On constate d'ailleurs des progrès dans ces domaines. Ainsi, les grandes orientations s'adressent aujourd'hui de plus en plus directement aux États membres et même les mécanismes de coordination plus « *soft* » ont pu démontrer qu'ils n'étaient pas dépourvus de pouvoir persuasif, comme le prouve l'exemple irlandais. Le fait que la qualité des analyses et des avis de la Commission européenne ait nettement augmenté au cours des dernières années n'est certainement pas étranger à cette évolution. La Commission assume ainsi très correctement son rôle d'arbitre indépendant. Il est évident que l'expertise et le prestige du commissaire associé au trajet de coordination, et de son équipe, sont des éléments déterminants. Dans ces domaines, le jugement objectif de la Commission européenne constitue un facteur indispensable pour parvenir à des corrections réelles des politiques nationales qui risquent de nuire à l'intérêt commun.

Mais une telle évaluation ne peut avoir qu'un caractère provisoire. On est en droit de se demander si la méthode (douce) de coordination des politiques, appliquée dans le cadre de l'UEM, sera suffisante pour maintenir une discipline budgétaire stricte quand la conjoncture sera moins propice. En effet, en 2001, la Commission européenne a bien dû constater que quatre États membres présentaient encore des déficits publics importants et que le solde ne s'améliorait pas mais, au contraire, que la dette s'alourdissait. Selon la Commission, ces pays n'ont pas su mettre à profit le contexte favorable de la croissance économique des dernières années pour atteindre les objectifs fixés par le Pacte de stabilité et de croissance. En outre, elle rappelait que la pérennité des finances publiques est source d'inquiétudes eu égard au vieillissement des populations. Par ailleurs, il n'est pas certain que les rapports au sein de l'Union européenne soient tels que tous les États membres, grands comme petits, seront traités sur un pied d'égalité. Il paraît donc capital que les ministres puissent mener une discussion ouverte sur les recommandations de la Commission européenne, avant d'arrêter leur décision. Si la politique fondée sur la puissance revient par le biais de l'intergouvernemental « nouveau », et joue un rôle, il faut s'attendre à des différences de traitement entre grands et petits États membres. À la longue, cette discrimination risque même de créer des tensions qui pourraient s'avérer fatales pour le mécanisme entier. Force est de constater par exemple que le Conseil ECOFIN n'a pas retenu la

recommandation de la Commission européenne l'invitant à adresser un avertissement précoce à l'Allemagne et au Portugal en raison de leur situation budgétaire très dégradée. Certes, sur le plan du contenu, des avis ont été transmis et ces deux pays ont pris des engagements, mais la procédure n'a pas été suivie correctement. C'est pour quoi il faut se demander si la prochaine révision des traités ne devrait pas être mise à profit pour procéder à un renforcement des procédures en question. L'AIV estime qu'il faut répondre par l'affirmative à cette question. Il formule quelques propositions à cette fin.

De manière générale, on constate donc que dans le domaine de la coordination des politiques économiques, il reste encore un long chemin à parcourir. C'est surtout au niveau des réformes structurelles des marchés du travail et des produits surtout qu'il faudra encore déplacer des montagnes. Compte tenu des grandes différences entre États membres, c'est une politique qu'il vaut mieux mener au niveau national, par le biais de la méthode de coordination, les « *meilleures pratiques* » devant jouer un rôle prépondérant. Il doit toutefois être convenu d'emblée que les conclusions découlant de ces comparaisons devront nécessairement être transposées dans la pratique. Le mécanisme de la concurrence entre politiques a un rôle utile à jouer à cet égard. A cette fin, un marché intérieur bien huilé revêt un intérêt crucial, car s'il ne fonctionne pas de manière optimale, ni la coordination politique ni la concurrence des politiques n'a de chances d'aboutir.

### **V.3 Recommandations**

Le premier constat porte sur la multitude des procédures de coordination, ce qui augmente le risque de doubles emplois et de chevauchements et constitue donc un point faible. Il ne faut par conséquent nullement céder au souhait des présidences successives qui ambitionnent presque toutes, dans ce domaine, de lancer de nouvelles initiatives. Bien au contraire, nombre d'arguments militent en faveur de la fusion des différentes procédures en un seul trajet général de coordination assorti de procédures claires et de priorités bien définies. Les « grandes orientations » du Conseil ECOFIN devraient faire autorité à cet égard.

L'AIV recommande dès lors :

- *de fusionner les différentes procédures de coordination, peut-être en modulant l'aspect contraignant en fonction des domaines politiques, mais en le prévoyant néanmoins partout, même dans la formule la plus souple.*

Le deuxième constat porte sur la nécessité d'intensifier la coordination au cours de la phase préparatoire de l'élaboration des politiques. Certes, les ministres des Finances de la zone euro ont promis qu'ils s'informeront réciproquement et à l'avance de toute intention politique significative, mais il ne s'agit que d'un engagement informel qui, dans la pratique, n'est guère suivi d'effet. Compte tenu de la forte imbrication des économies des États membres, il paraît souhaitable que cette promesse soit formalisée et devienne une disposition contraignante du traité.

L'AIV recommande dès lors :

- *d'obliger les États membres à informer en temps utile les autres pays et la Commission européenne à propos de toute mesure économique et de toute évolution budgétaire susceptibles d'avoir des répercussions sur l'économie de l'ensemble de la zone euro. Parallèlement, les États membres seraient tenus de communiquer à temps à la Commission les points essentiels de leurs programmes de stabilité.*

Le troisième constat porte sur l'expérience récente acquise à l'occasion du « *early warning* » (alerte précoce) envisagé à l'égard de l'Allemagne et du Portugal. Force a été de constater que cet instrument n'est pas appliqué de la même manière à tous les États membres – en d'autres termes : deux poids, deux mesures – mais aussi que les procédures dans ce domaine doivent encore être consolidées. Dans ce contexte, l'AIV plaide pour un renforcement du rôle de la Commission européenne quand elle analyse et évalue les budgets nationaux. Il rappelle qu'il a déjà recommandé antérieurement, en cas de déficit budgétaire réel ou menaçant, de donner compétence à la Commission européenne pour transmettre l'avis communiqué au Conseil de ministres simultanément au parlement de l'État membre concerné<sup>39</sup>. De la sorte, les intentions politiques pourraient être corrigées à un stade plus précoce et les éventuelles pressions exercées par les pairs (*peer pressure*) seraient plus efficaces. Aujourd'hui, l'AIV estime que cette amélioration est hautement souhaitable.

L'AIV recommande :

- *de donner à la Commission européenne compétence pour transmettre également, le cas échéant, son avis sur l'évaluation des budgets nationaux au parlement de l'État membre concerné.*

#### **V.4 Les pays candidats à l'adhésion et la zone euro**

Certains pays candidats ont déjà indiqué qu'ils souhaitent adhérer le plus vite possible à la zone euro. Il importe de ne pas oublier à cet égard que les nouveaux États membres devront, avant leur admission dans la zone euro, participer d'abord pendant deux années au minimum au « mécanisme européen des taux de change II » (*Exchange Rate Mechanism II* ou *MTC II*), dans lequel les devises ne peuvent sortir d'une marge de fluctuation de 15 % au maximum par rapport à l'euro. Très souvent, l'adhésion accélérée de nouveaux États membres est vue comme un danger pour la stabilité de l'euro. Cette crainte n'est guère fondée, étant donné que le poids économique global de tous les pays candidats pris ensemble reste relativement modeste. Toutefois, il ne faudrait pas considérer cette crainte comme quantité négligeable car elle est bel et bien présente dans l'opinion publique. Pour les pays candidats, vouloir répondre trop tôt aux critères d'adhésion et aux objectifs d'équilibre budgétaire du Pacte risque d'avoir des conséquences économiques funestes : répondre de manière précoce aux conditions d'adhésion très nominales de l'UEM semble peu compatible avec les conditions réelles de leur croissance économique et de la transition. Quoiqu'il en soit, les traités ne devraient pas être modifiés pour sortir de ce dilemme, parce que l'application telle quelle des critères pertinents reste essentielle pour la stabilité de l'euro et la croissance économique dans la zone euro.

De surcroît, la participation à la zone euro, et par conséquent à la politique monétaire commune (y compris la politique des taux d'intérêts), n'est optimale pour un État membre que dans l'hypothèse d'un degré suffisant de convergence. L'AIV recommande de consacrer une attention suffisante à cette matière dans le cadre des négociations sur l'adhésion.

L'AIV recommande :

- *d'élaborer le plus rapidement possible des grandes orientations relatives aux pays candidats / nouveaux États membres. Après l'adhésion, les orientations concernant les nouveaux États membres de l'Union européenne – mais pas encore de l'UEM –*

39 « *De IGC 2000* », pp. 20 - 21.

*seront établies au fil de la pratique routinière de la coordination politique. Elles devront avant tout être axées sur une convergence réelle.*

## **V.5 La Banque centrale européenne (BCE)**

L'élargissement de l'Union européenne exercera une influence sur la coordination des politiques économiques et également sur le fonctionnement du Conseil de la Banque centrale européenne<sup>40</sup>. À la différence de ce qui se passe au sein du Conseil des ministres, le Conseil des gouverneurs a un agenda restreint : en temps normal, il ne se réunit qu'une seule fois par mois pour délibérer de la politique monétaire. Les conflits d'intérêts politiques potentiellement paralysants n'interviennent pas dans ses travaux. Il n'empêche qu'un accroissement continu du nombre de membres du conseil risque de nuire à son dynamisme (et à son image). C'est pourquoi il semble souhaitable de limiter à terme le nombre de gouverneurs des banques centrales nationales ayant droit de vote. Ce serait possible, par exemple, en instaurant un système de rotation. C'est dans cet esprit que le Conseil européen de Nice a décidé d'insérer dans le traité une « clause d'habilitation » qui doit permettre de modifier la procédure de vote au sein du Conseil BCE, sans recourir à la procédure figée d'une conférence intergouvernementale. Recourir à cette disposition n'est possible que si le Conseil européen statue à l'unanimité, soit sur recommandation de la BCE, soit sur recommandation de la Commission, sur la proposition qui lui est soumise. En outre, la modification doit être ratifiée par tous les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives avant d'entrer en vigueur.

Si on procède effectivement à cette limitation du nombre de gouverneurs des banques nationales siégeant simultanément au Conseil BCE, par l'introduction d'un système de rotation, il faudra rester vigilant et éviter que les grands États membres ne mettent un terme au principe de l'égalité nationale (« un homme, une voix »), ancré dans le traité van Maastricht, en s'octroyant un droit de vote permanent. Instaurer une discrimination entre grands et petits pays dans le domaine de la politique monétaire, intégralement communautarisée aujourd'hui, n'est aucunement souhaitable notamment en raison du risque potentiel de créer un précédent pour d'autres domaines. Il n'est pas davantage souhaitable de créer une situation dans laquelle le Conseil BCE serait uniquement composé, à un moment déterminé, de gouverneurs des banques nationales représentant exclusivement des pays plus petits ou économiquement moins avancés.

L'AIV recommande donc :

- *de trouver un système de rotation équilibré respectueux de l'égalité des États membres mais reflétant également l'hétérogénéité des pays représentés.*

40 Le Conseil de la Banque centrale européenne (Conseil BCE) est l'organe de prise de décisions le plus important du Système européen de banques centrales (SEBC). Ce Conseil est composé de six membres de la direction de la BCE et des gouverneurs des banques centrales nationales des États membres qui font partie de la zone euro. Il est notamment chargé de décider la politique monétaire commune. Tous ses membres participent à titre personnel aux réunions du Conseil et visent le maintien de la stabilité des prix dans toute la zone euro dans leurs décisions monétaires.

## VI Résumé et recommandations

Dans le chapitre premier, l'AIV a annoncé que : « Le test ultime, au moment de la mise en place des réformes, devrait être [...] la consolidation de la méthode communautaire, car en définitive, c'est ce modèle qui offre les meilleures garanties pour la poursuite du renforcement du dynamisme, de la légitimité et de la cohésion ainsi que pour le maintien d'un certain équilibre entre les plus grands et les plus petits États membres. » La suite du présent avis formule une série de recommandations à cet effet. L'AIV considère qu'elles constituent le minimum qu'il faudra atteindre au cours de la prochaine Conférence intergouvernementale si l'Union européenne ambitionne de rester, après l'élargissement, un cadre efficace pour la promotion de l'intégration et la coopération.

L'AIV reprend ci-après toutes les recommandations formulées dans le présent avis, qui constituent effectivement à ses yeux le minimum indispensable (à l'exception des propositions qui visent le moyen terme). Pour chaque recommandation il est indiqué s'il faut ou non une modification des traités.

Le code utilisé est le suivant :

- ne requiert aucune modification des traités ;
- – il faut une modification.

**Pour les réformes constitutionnelles** (chapitre II), l'AIV recommande :

- *d'améliorer et de clarifier l'ordre constitutionnel, de manière à pouvoir poursuivre la construction constitutionnelle de la coopération européenne. La méthode consiste à rédiger un traité de base lisible et plus clair, c.-à-d. un document capable de doter l'Union européenne d'un visage et d'une identité et surtout de conférer au citoyen européen une sécurité juridique meilleure en ce qui concerne le droit primaire.*
- *d'insérer dans le traité de base des dispositions relatives à/aux :*
  - *objectifs de l'Union européenne ;*
  - *droits fondamentaux ;*
  - *principes fondamentaux, par exemple l'égalité et la non-discrimination, la subsidiarité et la proportionnalité ;*
  - *institutions ;*
  - *principaux mécanismes institutionnels, notamment en ce qui concerne les dispositions régissant les votes à la majorité, la pondération des voix, la législation, la codécision etc. ;*
  - *descriptions des compétences ;*
  - *instruments permettant de réaliser les objectifs de l'Union européenne ;*
  - *ressources propres pour le financement des activités propres de l'Union européenne ;*
  - *la hiérarchie des normes ;*
  - *modalités de « coopération renforcée » entre un nombre déterminé d'États membres ;*
  - *dispositions finales classiques, par exemple la ratification, les modifications des traités, les adhésions, les versions linguistiques faisant foi, etc.*
- *de compléter le traité de base d'une série de protocoles précisant les dispositions relatives aux politiques nécessaires pour réaliser les objectifs visés.*

La suite du présent chapitre concernera exclusivement les thèmes qui, de l'avis de l'AIV, devraient être abordés de manière différente dans le traité de base par comparaison à ce que font les traités actuels.

En ce qui concerne les droits fondamentaux, l'AIV estime que le traité de base devrait garantir une protection optimale des droits des citoyens de l'Union européenne. Une telle garantie résulterait, aux yeux de l'AIV de :

- *l'adhésion de l'Union européenne / la Communauté européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à la Charte sociale européenne ainsi qu'aux chartes des droits de l'homme des Nations unies et de l'Organisation internationale du travail. Le traité de base devrait donc comprendre une disposition capable de permettre les adhésions en question.*

Si cette option s'avère irréalisable, l'AIV préférerait que l'on adopte une approche par étapes successives, dans le même but. À cette fin il recommande :

- *la reprise, dans le traité de base, d'un chapitre relatif aux droits fondamentaux, s'inspirant de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.*

Au cas où, à son tour, cette option serait irréalisable, l'AIV recommande à titre subsidiaire :

- *l'insertion, dans le préambule du traité de base, d'un renvoi à la Charte des droits fondamentaux, annexée au traité en qualité de déclaration. L'AIV rappelle qu'il ne prône pas la reprise intégrale de la Charte des droits fondamentaux dans le traité de base. En outre, il conviendrait de maintenir dans le traité de base l'actuel article 6, qui renvoie à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en le complétant par une référence à la Charte des droits fondamentaux, de manière à garantir, grâce à la Charte, une protection supplémentaire dans les domaines non couverts par la Convention. La formulation deviendrait par exemple : « L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [...], compte tenu également de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et tels qu'ils découlent des traditions constitutionnelles communes des États membres, et les érige en principes généraux du droit communautaire. »*

En ce qui concerne les thèmes « pondération des voix, ressources propres pour le financement des activités de l'Union européenne et la hiérarchie des normes », l'AIV recommande :

- *de reprendre intégralement les dispositions régissant la pondération des voix dans le traité de base ;*
- *de revoir l'accord intervenu à Nice sur la pondération des voix, dans le but de rendre ces dispositions plus simples et plus intelligibles pour le citoyen européen. L'AIV s'en tient ainsi à l'une de ses recommandations antérieures, selon laquelle les États membres sont répartis en six ensembles, au sein desquels chaque pays dispose du même nombre de voix. Les nouveaux États membres devront, à leur tour, être insérés dans ces ensembles sur la base de leurs populations respectives. Il est entendu que le système de la minorité bloquante reste d'application ;*
- *de regrouper et de classer les compétences des institutions européennes, aujourd'hui dispersées dans les traités ;* ○
- *d'inclure dans le traité de base le principe selon lequel l'Union se dote des ressources nécessaires à la réalisation de ses objectifs et de ses politiques ;*

- *d'inclure dans un protocole annexé au traité de base des dispositions régissant la manière dont l'Union se procure ses ressources ;*
- *de prévoir une majorité surqualifiée pour les prises de décision au sein du Conseil relatives aux modes de financement et aux dépenses, le Parlement européen disposant du droit de codécision, pour tous les votes à la majorité qualifiée ou surqualifiée. La distinction entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires disparaîtrait et le droit d'amender du Parlement européen serait étendu à l'ensemble des dépenses ;*
- *d'insérer, dans le traité de base, une disposition régissant ladite hiérarchie des normes et opérant cette distinction. Dès lors qu'il est question de « législation », le Parlement européen doit être impliqué par le biais de la codécision et le Conseil doit statuer à la majorité qualifiée. Pour les réglementations plus élaborées, il importera de mettre en place des procédures simplifiées.*

En ce qui concerne les modifications au traité de base et aux protocoles, l'AIV recommande :

- *de réserver aux États membres et aux parlements nationaux un rôle d'entérinement pour toutes les modifications au traité de base. À cet effet, il suffit d'appliquer la procédure fixée à l'article 48 du traité sur l'Union européenne. En outre, il importerait d'accroître le soutien public en préparant les modifications au sein d'une convention ;*
- *de créer, pour les modifications à apporter aux protocoles annexés au traité de base, une procédure « communautaire » relativement simple, dans laquelle le Conseil décide à la majorité qualifiée ou éventuellement surqualifiée, sur proposition de la Commission européenne et, en plus, avec l'approbation, voire « l'avis conforme », du Parlement européen ;*
- *l'approbation par une majorité qualifiée des parlements nationaux – à fixer conformément aux règles régissant la pondération des voix au sein du Conseil – des modifications proposées pour ces protocoles, dans un délai convenu à l'avance.*

**Pour les thèmes institutionnels** (chapitre III), l'AIV recommande :

en ce qui concerne la Commission européenne :

- *de décider que le Parlement européen élise le président de la Commission européenne et que le Conseil européen confirme ce choix à la majorité qualifiée des voix ;*
- *de charger le nouveau président envisagé de la Commission de composer son équipe en se fondant sur les recommandations des États membres. La nouvelle Commission européenne se présente ensuite devant le Parlement européen en vue d'obtenir son aval. La nomination définitive intervient enfin au Conseil européen, à la majorité qualifiée des voix. Au cas où une divergence de vue existe entre le Conseil européen et le Parlement européen, la procédure recommence jusqu'à ce qu'une Commission européenne soit nommée ;*
- *d'exiger que les membres individuels de la Commission européenne obtiennent à titre personnel la confiance du Parlement européen ;*
- *de reprendre dans le traité de base envisagé la disposition (existante) selon laquelle le Conseil confie à la Commission européenne la compétence générale dans le domaine des décisions d'exécution. Ce principe de la délégation doit se traduire, dans la pratique, par une révision des modes de fonctionnement des comités de gestion, de manière à ce que ces derniers ne jouent plus qu'un rôle consultatif. La Commission européenne adopte les décisions d'exécution qu'elle estime utiles et, si nécessaire, les justifie devant le Parlement européen. De la sorte, on met en place une « hiérarchie des normes » claire. C'est seulement dans les domaines où*

*le Conseil décide (encore) à l'unanimité sur le fond, qu'une possibilité serait créée de soumettre à une révision les décisions de la Commission contraires à l'avis (majoritaire) du comité. Dans ces cas, la révision exigerait l'unanimité ;*

- *de réduire le nombre de commissaires dans la Commission européenne à quinze membres, au maximum.*

*Les États membres sont habilités à présenter des candidats. En outre, les accords de Nice relatifs au système du tour de rôle devront s'appliquer concrètement, de manière à voir les États membres plus grands siéger relativement plus souvent à la Commission que les plus petits pays. '*

En ce qui concerne le Parlement européen :

- *d'organiser les élections du Parlement européen sur la base de listes électorales européennes dès les élections de 2004, grâce à la concrétisation des possibilités financières prévues par les traités pour soutenir la mise en place de partis à vocation véritablement européenne ;*
- *de renforcer le rôle du Parlement européen dans la nomination du président de la Commission et de rendre les membres individuels de la Commission européenne politiquement et personnellement responsables devant le Parlement européen pour la gestion de leur propre portefeuille. Cependant, quand il s'agit des grandes orientations politiques d'un commissaire donné, la responsabilité collégiale de la Commission doit subsister. Le Parlement européen peut, à la majorité simple de ses membres, démettre la Commission européenne de ses fonctions – en tant que collège mais aussi au niveau de chaque commissaire individuel ;*
- *d'étendre la procédure de codécision à tous les domaines de la législation et de la réglementation où le Conseil décide à la majorité des voix ;*
- *d'attribuer au Conseil de Coordination (cf. le point « Conseil ») la responsabilité de la procédure de conciliation, en séance publique ;*
- *d'octroyer au Parlement européen un droit « d'avis conforme » pour toute modification d'un protocole annexé au traité de base ;*
- *d'abolir la différence entre les dépenses obligatoires et non obligatoires, en vue d'étendre la compétence du Parlement européen à l'ensemble du budget européen, y compris aux dépenses relatives aux politiques structurelle et agricole.*

En ce qui concerne le Conseil :

- *le retour du Conseil européen à ses fonctions initiales, c.-à-d. se concentrer davantage sur l'esquisse des grandes orientations politiques du développement de l'Union européenne et la fixation des priorités politiques, administratives et de gestion. L'ordre des travaux doit être débarrassé des points accessoires et occasionnels et doit surtout ne pas prévoir des arbitrages relatifs à des sujets sur lesquels les niveaux inférieurs n'ont pu dégager un accord. Il appartient au Conseil de Coordination, encore à instaurer, de prévenir dans la mesure du possible ces impasses, étant donné qu'il sera chargé de la préparation de l'ordre des travaux du Conseil européen et en particulier d'éviter que des points litigieux détaillés arrivent sur la table du Conseil européen ;*
- *la prise de décisions à la majorité au Conseil européen, de manière plus fréquente, en limitant la volonté de parvenir nécessairement à un consensus. Dans l'Union européenne élargie, il paraît essentiel que le Conseil européen puisse abandonner l'exigence de l'unanimité. La présidence a un rôle important à jouer à cet égard ;*
- *la conversion du Conseil Affaires générales en Conseil PESC (politique étrangère et de sécurité commune), qui se concentrera sur la politique étrangère au sens le plus*

large du terme, y compris la politique des échanges commerciaux, la coopération au développement et l'adhésion de nouveaux États membres ;

- la création d'un Conseil de Coordination, spécialement chargé de la coordination générale des travaux de l'Union européenne et constitué des dirigeants politiques responsables, également dans leur propre contexte national, de l'harmonisation et de la transposition des politiques européennes.

Le mandat national de ces dirigeants doit être tel qu'ils puissent assumer avec efficacité le rôle qui leur est dévolu. L'AIV ne formule aucune recommandation sur la manière dont ces mandats devront être attribués ou exercés, car il s'agit là d'une responsabilité propre de chaque État membre.

Le Conseil de Coordination serait particulièrement chargé :

- (a) de la préparation de l'ordre des travaux et des conclusions du Conseil européen. En outre, Il devrait en principe éviter que des tâches législatives n'arrivent sur la table du Conseil européen,
  - (b) du suivi des progrès des travaux au sein des Conseils spécialisés et du signalement d'éventuelles contradictions dans l'élaboration des politiques, de la surveillance de la cohésion et de la cohérence de la politique générale de l'Union,
  - (c) du suivi des progrès des travaux des missions conférées par le Conseil européen,
  - (d) du suivi de la mise en œuvre des principes de subsidiarité, de proportionnalité et d'efficacité ,
  - (e) des négociations de conciliation avec le Parlement européen, dans le cadre du mécanisme de la codécision ;
- de prendre les décisions à la majorité qualifiée des voix dans tous les domaines de la politique, donc aussi en matière fiscale et budgétaire. Ces prises de décisions à la majorité qualifiée devraient, à chaque fois, s'accompagner de la procédure de codécision avec le Parlement européen, dans le but de renforcer le rôle de (co)législateur de cette institution. Les exceptions à cette règle devraient être limitées aux aspects constitutionnels, par exemple la révision du traité de base, l'adhésion de nouveaux membres et l'élaboration de politiques pour lesquelles il n'existe encore aucune base juridique dans les traités.  
À cet égard, il importe de s'intéresser à la poursuite de la communautarisation du troisième pilier, de même qu'aux applications concrètes des possibilités déjà offertes dans le deuxième pilier ;
  - de prévoir, dans les domaines où le Conseil exerce des compétences législatives et réglementaires, des prises de décisions en séance publique, de manière à garantir la transparence et l'intelligibilité pour le citoyen européen. De même, les débats avec la Commission européenne devraient être publics dans ces domaines.

En ce qui concerne la présidence tournante :

- l'adoption d'une autre méthode pour le choix de la présidence en exercice, compte tenu de l'élargissement prochain à un plus grand nombre d'États membres et surtout de l'augmentation du nombre de petits pays. La présidence du Conseil européen et des Conseils spécialisés doit être remplacée par un président qui ne représente plus son État membre d'origine. Chaque Conseil individuel devrait élire à la majorité qualifiée un président en son sein pour un mandat de deux années. La réélection ne serait pas permise. Lorsqu'un président cesse d'exercer son mandat national dans son pays, le Conseil concerné procède à l'élection d'un nouveau président.

En ce qui concerne la Cour des comptes européenne :

- *limiter le nombre de membres de la Cour des comptes à un maximum de cinq experts.*

En ce qui concerne le thème de la différenciation :

L'AIV se montre partisan, sous certaines conditions, de certaines formes de coopération renforcée mais ne se prononce pas pour l'instant pour la mise en place d'un « groupe de tête fédératif et permanent ».

En ce qui concerne le moyen terme :

L'AIV recommande un net renforcement de la méthode communautaire avec un rôle central réservé à la Commission européenne. La Commission doit à nouveau assumer son rôle de législateur initial, prévu par les traités, en concertation avec le Parlement européen. Ce dernier devrait alors être composé d'une « Chambre des États », composée à plus long terme de représentants directement élus, et d'une « Chambre des députés ». Simultanément, il conviendra d'intégrer progressivement le troisième pilier dans le premier et de veiller à plus de cohérence entre les premier et deuxième piliers.

**En ce qui concerne les deuxième et troisième piliers** (la politique étrangère et de sécurité commune – PESC), l'AIV recommande :

- *d'utiliser davantage, à court terme, les possibilités de décisions à la majorité déjà prévues par les traités. La CIG 2004 devrait toutefois aller plus loin et, dans la perspective d'un nombre croissant d'États membres, créer le moyen de prendre toutes les décisions du deuxième pilier à la majorité qualifiée, en principe tant au niveau du Conseil PESC qu'à celui du Conseil européen, pour autant qu'il ne soit nullement question d'interventions militaires ou policières.*
- *d'inviter le Conseil PESC à définir des priorités (et des « postériorités ») coordonnées avec tous les autres domaines pertinents et bénéficiant d'un financement approprié.*
- *de confier la préparation et la mise en œuvre des politiques de préférence à des groupes d'États membres qui font preuve d'un intérêt marqué pour ce terrain, par exemple parce qu'ils sont disposés à y consacrer des ressources financières et humaines ou parce qu'ils ont une expertise spécifique dans un domaine politique, une région ou un pays déterminé.*
- *d'harmoniser plus qu'aujourd'hui les travaux des représentations diplomatiques et d'avoir recours à des représentations de l'Union européenne.*

L'AIV ne prône pas l'union personnelle entre le Haut représentant et le commissaire chargé des relations extérieures au sein de la Commission européenne. Il souhaite que la cohérence plus étroite entre les premier et deuxième piliers s'obtienne de préférence autrement et recommande :

- *d'attribuer au Haut représentant un droit formel d'initiative, à exercer en concertation avec (le commissaire chargé des relations extérieures de) la Commission européenne. Les initiatives peuvent également être communes. Lorsque le Haut représentant formule des propositions dans les domaines pour lesquels il dispose d'un mandat, le Conseil ne peut pas les ignorer, sauf s'il le décide à la majorité qualifiée des voix ;*
- *de prévoir que la Commission européenne exerce son droit d'initiative dans le deuxième pilier en concertation avec le Haut représentant ;*
- *d'augmenter de manière substantielle les ressources financières de la PESC.*

En outre, l'AIV fait remarquer que si la CIG se prononce en faveur de l'option « union personnelle », la condition *sine qua non* doit être la garantie d'indépendance réelle de ce fonctionnaire en tant que membre du collège de la Commission européenne – par exemple dans la description de sa fonction – et l'incompatibilité de ses fonctions avec celles de secrétaire général.

En ce qui concerne les interventions dans les situations de crise, avec des moyens militaires et/ou policiers, l'AIV recommande :

- *d'insérer dans le protocole ad hoc une disposition relative à une procédure de « crise manifeste » dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne. La procédure devrait prévoir qu'un groupe d'États membres puisse se constituer et agir rapidement et efficacement au nom de l'Union européenne et de ses États membres, sous réserve d'approbation ou de correction par les organes compétents de l'Union européenne dans sa composition intégrale. Le Haut représentant et la Commission européenne doivent participer à part entière aux délibérations de ce groupe restreint d'États membres qui désignent en leur sein un pays chargé de la direction des opérations. Les décisions prises par ce groupe, pour autant qu'elles n'aient pas un caractère militaire, doivent bénéficier de l'approbation du Conseil, sauf si celui-ci en décide autrement à la majorité qualifiée. Les décisions dans le domaine de la défense doivent être confirmées à l'unanimité par le Conseil (sans préjudice de l'abstention constructive). Le cas échéant, le groupe d'États membres aura recours aux structures militaires de la PESD ;*
- *placer la procédure et les interventions en question sous la responsabilité du Conseil PESC, qui peut s'adjoindre les Conseils Justice et Intérieur dans certains cas (lutte contre le terrorisme).*

En ce qui concerne le troisième pilier, l'AIV recommande :

- *de transférer progressivement le troisième pilier dans le premier. Si la CIG 2004 n'y parvient pas, il faudrait au moins créer la possibilité de décider ce transfert sans nouvelle CIG, par exemple à la majorité surqualifiée et/ou en prévoyant l'aval d'une majorité des parlements nationaux – une méthode préconisée ailleurs dans le présent avis pour les modifications des protocoles. C'est ainsi qu'à terme les décisions portant sur la description des missions et des compétences d'Europol et d'Eurojust pourraient être prises conformément aux procédures communautaires du premier pilier. La coopération continuerait à dépendre des instances nationales, et la Commission européenne, bien que ne disposant pas de compétences d'ingérence exécutive, jouerait un rôle de facilitateur.*

**En ce qui concerne la coordination des politiques économique et monétaire dans l'Union européenne** (chapitre V), l'AIV recommande :

- *de fusionner les différentes procédures de coordination, peut-être en modulant l'aspect contraignant en fonction des domaines politiques, mais en le prévoyant néanmoins partout, même dans la formule la plus souple ;*
- *d'obliger les États membres à informer en temps utile les autres pays et la Commission européenne à propos de toute mesure économique et toute évolution budgétaire susceptibles d'avoir des répercussions sur l'économie de l'ensemble de la zone euro. Parallèlement, les États membres seraient tenus de communiquer à temps à la Commission les points essentiels de leurs programmes de stabilité ;*
- *de donner à la Commission européenne compétence pour transmettre, le cas échéant, son avis portant sur l'évaluation des budgets nationaux, au parlement de l'État membre concerné.*

En ce qui concerne les pays candidats et la zone euro, l'AIV recommande :

- *d'élaborer le plus rapidement possible des grandes orientations relatives aux pays candidats / nouveaux États membres. Après l'adhésion, les orientations concernant les nouveaux États membres de l'Union européenne – mais pas encore de l'UEM – seront établies au fil de la pratique routinière de la coordination politique. Elles devront avant tout être axées sur une convergence réelle.*

En ce qui concerne la Banque centrale européenne (BCE), l'AIV recommande :

- *de trouver un système de rotation équilibré respectueux de l'égalité des États membres mais reflétant également l'hétérogénéité des pays représentés.*

## **Annexes**

**Ministère des Affaires étrangères**

Au Président suppléant du  
Conseil consultatif pour les questions internationales  
*Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV)*  
M. F.H.J.J. ANDRIESSEN

Boîte postale 20061  
2500 EB LA HAYE

La Haye, le 19 juillet 2001

Très cher Monsieur ANDRIESSEN, [manuscrit]

Dans la déclaration sur l'avenir de l'Union de l'acte final de la conférence, jointe au traité de Nice (annexe IV), les chefs d'État et de gouvernement expriment leur ambition d'approfondir et d'élargir le débat sur l'avenir de l'Union. Ce débat est ouvert officiellement depuis le 7 mars dernier. Les conclusions de la présidence suédoise (Göteborg, 15 et 16 juin dernier) reprennent un rapport qui brosse un tableau des initiatives entreprises depuis lors. Au cours du sommet de Laeken (Bruxelles, les 14 et 15 décembre 2001), le Conseil européen adoptera une déclaration relative au débat sur l'avenir et indiquera comment la discussion se poursuivra.

Le débat devrait porter, entre autres, sur les questions suivantes :

- comment établir, et maintenir ensuite, une délimitation plus précise des compétences entre l'Union européenne et les États membres qui soit conforme au principe de subsidiarité ?
- le statut de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne proclamée à Nice, conformément aux conclusions du Conseil européen de Cologne ;
- simplifier les traités afin qu'ils soient plus clairs et mieux compris, sans en changer le sens ; et
- le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne.

Le gouvernement invite le Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) à émettre un avis sur les problématiques ci-dessus, en tenant compte dans sa réflexion de la note, cosignée par le secrétaire d'État aux Affaires étrangères, que j'ai transmise au Parlement le 8 juin dernier. Cette note est intitulée « L'avenir de l'Union européenne – Nouvelle contribution au débat » (Documents parlementaires, Chambre des Représentants, 2000-2001, 27 407, n° 9) et est jointe pour information à la présente.

Le Conseil européen de Laeken sera de toute manière amené à arrêter les thèmes qui devront être traités par une convention éventuellement à installer, mais il est également possible que le Conseil européen informel de Gand le fasse déjà dès le 19 octobre 2001. Vu ce calendrier très serré et l'urgence, le gouvernement peut comprendre que l'AIV ne puisse pas étudier (de manière approfondie) tous les thèmes ci-dessus dans les délais impartis.

À toutes fins utiles, le gouvernement rappelle qu'il dispose déjà de l'avis de l'AIV intitulé : « Une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ? » (avis n° 15, mai 2000), ce qui signifie que l'AIV ne doit pas nécessairement s'attarder (longuement) sur le statut de cet instrument.

J'exprime l'espoir que le Conseil consultatif pour les questions internationales pourra rendre son avis en temps utile, de manière à ce que le gouvernement puisse en tenir compte pour déterminer sa position lors des Conseils européens à venir.

Veuillez agréer, très cher Monsieur ANDRIESSEN, l'expression de ma considération très distinguée. [manuscrit]

[signé]

J.J. VAN AARTSEN  
Ministre des Affaires étrangères

**Avis intermédiaire de l'AIV, du 9 novembre 2001**

Au ministre des Affaires étrangères  
Monsieur J.J. VAN AARTSEN

Boîte postale 20061  
2500 EB LA HAYE

*Date* : 9 novembre 2001

*Référence* : AIV-214/01

*Objet* : Transmission de l'avis intérimaire

Monsieur le Ministre,  
Monsieur VAN AARTSEN,

Dans sa demande d'avis du 19 juillet 2001, le gouvernement invite le Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) à émettre un avis sur les questions énumérées dans la déclaration sur l'avenir de l'Union de l'acte final de la conférence, jointe au traité de Nice (annexe IV). Dans cette même demande, le gouvernement indique que la question des thèmes qui devront être traités par une convention éventuellement à installer sera de toute manière examinée par le Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001. Le gouvernement exprime également l'espoir que l'AIV pourra rendre son avis en temps utile, de manière à ce que le gouvernement puisse en tenir compte pour déterminer sa position, notamment en vue de ce Sommet.

Afin de répondre à ce dernier souhait du gouvernement, l'AIV a cru utile de scinder son avis sur l'avenir de l'Europe en deux parties distinctes. L'avis intérimaire ci-après reprend les thèmes qui, aux yeux de l'AIV, devraient bénéficier d'une attention particulière au moment de la rédaction de l'ordre des travaux du débat sur l'avenir de l'Union européenne. L'AIV espère, en déposant aujourd'hui le présent avis intérimaire, que les points qui y figurent pourront être pris en considération pour déterminer la position des Pays-Bas en vue de la prise de décision à Laeken, à la mi-décembre, et pourront ainsi être inscrits à l'agenda de la Convention. L'AIV précise que l'énumération ci-après n'est pas limitative. En outre, il renvoie à son avis antérieur portant sur le mode de fonctionnement de la CIG 2004, dans lequel il indique déjà que la Convention appelée à préparer la conférence intergouvernementale ne devrait pas se cantonner dans les quatre thèmes de la déclaration de Nice, auxquels s'ajouteraient quelques autres thèmes avancés par les ministres<sup>41</sup>. L'AIV a l'intention de vous transmettre plus tard, en 2002, un avis complémentaire qui s'attachera de manière plus substantielle à l'évolution future de l'Union européenne et plus précisément aux quatre thèmes de l'acte final et aux sujets que l'AIV y ajoutera de sa propre initiative.

Pour l'élaboration du présent avis intérimaire, l'AIV s'est appuyé sur les points avancés par le gouvernement dans « l'État de l'Union européenne ». Dans ce document, le gouverne-

<sup>41</sup> Cf. « *Een conventie of een conventionele voorbereiding : De Europese Unie en de IGC 2004* », avis n° 24 de l'AIV, novembre 2001, p. 17.

ment énumère quatorze priorités pour le débat de fond sur l'avenir de l'Union. Ceux-ci pourraient à terme être repris dans une loi fondamentale européenne – une sorte de Constitution ordonnatrice<sup>42</sup>.

Les points essentiels que le gouvernement entend mettre en exergue de la sorte concernent les thèmes de la légitimité, de la démocratie et de la cohérence dans l'action extérieure de l'Union. L'AIV souscrit à ce choix qui touche au cœur même du fonctionnement de l'UE. Par ailleurs, l'agenda du débat sur l'avenir de l'Union européenne ne sera pas seulement déterminé par le mode de travail et le fonctionnement de l'UE, mais également par l'actualité. En effet, les événements du 11 septembre 2001 pèseront inévitablement et imposeront d'inscrire le thème « lutte contre le terrorisme et sécurité » à l'ordre des travaux. C'est pourquoi l'AIV demande au gouvernement d'éviter que l'accaparement de l'attention par d'éventuels sujets d'actualité n'aille aucunement au détriment d'un examen adéquat du fonctionnement de l'Union européenne.

L'AIV conseille entre autres d'inscrire à l'ordre des travaux du débat sur l'avenir, sous la rubrique « **légitimité et démocratie** », les thèmes qui correspondent partiellement aux priorités déjà avancées par le gouvernement<sup>43</sup>. L'AIV fait également remarquer qu'il s'est déjà penché sur les neuf points ci-dessous dans ses avis antérieurs<sup>44</sup>.

En ce qui concerne le *Conseil*, il s'agit des thèmes suivants :

1. régulation du mode de fonctionnement du Conseil européen ;
2. une présidence du Conseil de ministres pour une période plus longue qu'actuellement ;
3. publicité des réunions du Conseil de ministres quand celui-ci agit comme organe législatif ;
4. la codécision devient la règle pour les décisions à la majorité. (Ce thème doit être examiné conjointement avec le point 8 ci-après relatif à la Commission européenne.)

En ce qui concerne le *Parlement européen* :

5. responsabilité individuelle des membres de la Commission européenne devant le Parlement européen ;
6. suppression de la distinction entre les dépenses obligatoires et non obligatoires pour le PE. En ce qui concerne les dépenses obligatoires, le Parlement européen peut seulement déposer des propositions de modification, alors que pour les dépenses non obligatoires, le PE dispose du droit d'amendement. La suppression de la distinction entre les dépenses obligatoires et non obligatoires octroie dès lors au Parlement européen un droit d'amendement couvrant l'ensemble du budget de l'Union européenne ;
7. introduction d'un système bicaméral.

En ce qui concerne la Commission européenne :

8. renforcement de la Commission européenne : par une réelle simplification de la comitologie, par l'attribution de compétences claires pour l'exécution et le contrôle et, enfin, par une plus large délégation dans l'exécution ;
9. élection au suffrage direct du président et mode de désignation du collège entier.

42 « *Staat van de Europese Unie, De Europese agenda vanuit Nederlands perspectief* », pp. 61 et 62, 2002.

43 Les points 4, 5 et 9 sont également cités par le gouvernement dans « l'État de l'Union ».

44 Voir « *Europa Inclusief* », octobre 1997 ; « *Europa Inclusief II* », novembre 1998 ; « *De IGC 2000 en daarna : op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten* », janvier 2000 et « *Een gelaagd Europa : de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden* », avril 2001.

En ce qui concerne la « **cohérence de l'action extérieure** », il conviendrait de s'attacher à la problématique de l'uniformisation et de la cohérence des interventions de l'Union européenne dans les domaines politique, économique et monétaire, par exemple dans les enceintes internationales qui traitent de ces sujets.

Il s'agit par exemple de la position adoptée par l'UE au Conseil de sécurité des Nations unies, au Fonds monétaire international (FMI), à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et au G-8.

En outre, l'AIV souscrit au point de vue du gouvernement selon lequel il faudra aborder le sujet de la « politique extérieure et de sécurité commune (PESC) ». Résultat d'une approche intergouvernementale et de l'action du Haut représentant notamment, la PESC suscite de plus en plus de frictions. L'AIV estime qu'il conviendra de s'y intéresser, entre autres pour les raisons suivantes :

*Les interventions non cohérentes de l'Union européenne dans le domaine de la politique extérieure et de sécurité commune peuvent nuire à la stabilité dans le monde. Les réactions, expressions de solidarité, concessions, réserves et formes de coopération émanant des différentes capitales européennes vis-à-vis des États-Unis, après le 11 septembre 2001, et en ce qui concerne les actions militaires à l'encontre de l'Afghanistan, illustrent ce danger. Les séquelles des attentats contre le WTC et le Pentagone mettent en évidence l'absence d'une voix européenne unique : ni le président en exercice de l'Union, ni le président de la Commission européenne, ni le Haut représentant n'ont la position, la légitimité ou la visibilité qui leur permette de s'exprimer au nom des citoyens de l'Union européenne toute entière. En outre, l'Union élargie aura, sous peu, une longue frontière extérieure bordant des régions géographiques potentiellement instables. Il faudra donc davantage d'unicité dans la politique pour garantir aux nouveaux États membres dans les PECO une position sûre et stable et ne pas les laisser devenir la proie de dissensions au sein de l'Union européenne, par exemple quand il s'agit de la politique vis-à-vis de la Russie ou de l'Ukraine. Enfin, la stabilité monétaire de la zone euro risque d'encourir de graves dangers si la politique extérieure et de sécurité commune continue à être coordonnée d'une manière aussi peu coercitive. En effet, on peut imaginer que lorsque la politique de sécurité et certaines crises requièrent une intervention militaire, les budgets publics en souffriront. Dès lors, la position monétaire de certains États membres en pâtira. Par conséquent, poursuivre le renforcement de l'action extérieure de l'Union européenne devrait fortifier les fondements de la solidité et de la solidarité monétaire. Il conviendrait donc, dans le prolongement de ce point, d'examiner de près le sujet du financement de l'action extérieure de l'Union européenne.*

Le thème « **lutte contre le terrorisme et sécurité** » amène des réflexions semblables à celles du point précédent, à savoir la nécessité d'une action efficace et cohérente.

L'AIV fait remarquer que l'Union européenne aborde ce sujet dans chacun de ses trois piliers : dans le premier, par le biais de sanctions économiques ; dans le deuxième, dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) ; et dans le troisième, dans le contexte de la lutte contre le terrorisme. Dans ces domaines, l'AIV conseille de consacrer suffisamment d'attention à la poursuite de la communautarisation (de certaines parties) du troisième pilier, une priorité que le gouvernement énonce également dans « l'État de l'Union 2002 ».

[signé]

M. F.H.J.J. ANDRIESSEN  
Président f.f. de l'AIV

**Lettre au président de la Convention européenne, M. Valéry GISCARD D'ESTAING**

Au Président du Présidium de la Convention européenne  
Monsieur Valéry GISCARD D'ESTAING  
Secrétariat de la Convention européenne

Rue de la Loi 175

B-1048 BRUXELLES  
Belgique

Date : août 2002

Référence : AIV- 141/02

Objet : Avis sur « L'avenir de l'Union européenne »

Monsieur le Président,

C'est avec plaisir que je vous fais parvenir en annexe l'avis « Jeter un pont entre les citoyens et Bruxelles : plus de légitimité et de dynamisme pour l'Union européenne » rédigé par le Conseil consultatif pour les questions internationales (*Adviesraad Internationale Vraagstukken – AIV*). L'AIV est un organe consultatif dans le domaine de la politique étrangère, y compris la coopération au développement et la défense. Le gouvernement néerlandais et les deux Chambres du Parlement des Pays-Bas peuvent le consulter.

Le texte joint en annexe a été rédigé à l'intention du gouvernement néerlandais, qui a saisi l'AIV, en date du 19 juin 2001, d'une demande d'avis relative aux thèmes qui seront abordés au cours du débat sur l'avenir de l'Union européenne (UE) initié par le Conseil européen de Nice, en décembre 2000. L'AIV espère que son avis apportera une contribution utile à l'échange d'idées sur l'avenir de l'Union qui a lieu actuellement au sein de la Convention européenne.

Permettez-moi d'attirer tout particulièrement votre attention sur le chapitre VI, qui reprend l'ensemble des recommandations. L'objectif de l'avis est de formuler des propositions susceptibles d'accroître la légitimité et le dynamisme de l'UE. Ce souci ressort entre autres de la perspective esquissée par l'AIV pour le moyen terme, où il plaide en faveur du renforcement du rôle central de la Commission européenne et de la méthode communautaire. Quelques recommandations à court terme (2004) concernent la rédaction d'un traité de base. Pour amender les protocoles à annexer au traité de base, il suffirait d'obtenir la ratification des modifications par une majorité qualifiée de parlements nationaux. En outre, l'AIV recommande un vote à la majorité surqualifiée pour les prises de décision au Conseil portant sur les modes de financement et les dépenses. Dans ces domaines, le Parlement européen (PE) disposerait du pouvoir de codécision, la distinction entre les dépenses obligatoires et non obligatoires disparaîtrait et le droit d'amendement du PE serait étendu à toutes les dépenses.

L'AIV plaide également en faveur de la réduction du nombre de membres de la Commission européenne à quinze commissaires au maximum. Il estime qu'il faudrait renforcer le rôle du Parlement européen dans la procédure de nomination du président de la Commission européenne, en permettant au PE d'élire ce dernier, le choix étant confirmé ensuite par le Conseil européen. En ce qui concerne le Conseil, l'AIV recommande de confier la mission de coordination du Conseil Affaires générales à un Conseil de Coordination, à créer. Enfin, la présidence tournante du Conseil devrait céder la place à un président qui ne représente plus les États membres mais qui serait élu pour une durée plus longue par et parmi les membres du Conseil.

L'AIV s'est également penché sur la coordination économique et les deuxième et troisième piliers. Il plaide en faveur d'un renforcement de la cohérence entre les premier et deuxième piliers, par exemple en octroyant un droit d'initiative au Haut représentant. L'AIV récuse cependant l'idée d'une « union personnelle » entre le commissaire chargé des relations extérieures et le Haut représentant. Enfin, il recommande de créer une procédure dite de « crise manifeste » en vue de faciliter les interventions hors UE.

J'espère que l'avis joint en annexe contribuera à éclairer votre réflexion et celle des autres membres effectifs ou suppléants du Présidium de la Convention.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

M. F. KORTHALS ALTES  
Président de l'AIV

**Avis antérieurs émis par le Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) en anglais ou en français**

- 1 AN INCLUSIVE EUROPE, *October 1997*
- 2 CONVENTIONAL ARMS CONTROL: urgent need, limited opportunities, *April 1998*
- 3 CAPITAL PUNISHMENT AND HUMAN RIGHTS: recent developments, *April 1998*
- 4 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS AND CULTURAL DIVERSITY, *June 1998*
- 5 AN INCLUSIVE EUROPE II, *November 1998*
- 6 HUMANITARIAN AID: redefining the limits, *November 1998*
- 7 COMMENTS ON THE CRITERIA FOR STRUCTURAL BILATERAL AID, *November 1998*
- 8 ASYLUM INFORMATION AND THE EUROPEAN UNION, *July 1999*
- 9 TOWARDS CALMER WATERS: a report on relations between Turkey and the European Union, *July 1999*
- 10 DEVELOPMENTS IN THE INTERNATIONAL SECURITY SITUATION IN THE 1990s: from unsafe security to unsecured safety, *September 1999*
- 11 THE FUNCTIONING OF THE UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *September 1999*
- 12 THE IGC AND BEYOND: TOWARDS A EUROPEAN UNION OF THIRTY MEMBER STATES, *January 2000*  
*La CIG 2000, et après ? Vers une union européenne à trente États membres, janvier 2000*
- 13 HUMANITARIAN INTERVENTION, *April 2000 \**
- 14 KEY LESSONS FROM THE FINANCIAL CRISES OF 1997 AND 1998, *April 2000*
- 15 A EUROPEAN CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS?, *May 2000*
- 16 DEFENCE RESEARCH AND PARLIAMENTARY SCRUTINY, *December 2000*
- 17 AFRICA'S STRUGGLE: security, stability and development, *January 2001*
- 18 VIOLENCE AGAINST WOMEN: legal developments, *February 2001*
- 19 A MULTI-TIERED EUROPE: the relationship between the European Union and subnational authorities, *April 2001*

\* *Joint report of the AIV and the Advisory Committee on Issues of Public International Law (CAVV)*

- 20 EUROPEAN MILITARY-INDUSTRIAL COOPERATION, *May 2001*
- 21 REGISTRATION OF COMMUNITIES BASED ON RELIGION OR BELIEF, *June 2001*  
*Enregistrement des communautés de religion ou de conviction, juin 2001*
- 22 THE WORLD CONFERENCE AGAINST RACISM AND THE RIGHT TO REPARATION,  
*June 2001*  
*La conférence mondiale contre le racisme et le problème de la réparation,*  
*juin 2001*
- 23 COMMENTARY ON THE 2001 MEMORANDUM ON HUMAN RIGHTS POLICY,  
*September 2001*
- 24 A CONVENTION, OR CONVENTIONAL PREPARATIONS?: the European Union and  
the IGC 2004, *November 2001*
- 25 INTEGRATION OF GENDER EQUALITY: a matter of responsibility, commitment  
and quality, *January 2002*
- 26 THE NETHERLANDS AND THE ORGANISATION FOR SECURITY AND COOPERA-  
TION IN EUROPE IN 2003: role and direction, *May 2002*  
*Les Pays-Bas et l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe: rôle*  
*et orientations, mai 2002*