Révision du Traité sur l'Union: convocation d'une Conférence intergouvernementale (Art. N du TUE)

1996/2013(COS) - 28/02/1996 - Document annexé à la procédure

OBJECTIF: présentation de l'avis de la Commission portant sur le renforcement de l'Union politique et la préparation à l'élargissement de la Communauté. L'avis se présente en 3 parties portant respectivement sur les thèmes suivants: .l'Europe des citoyens, .la PESC, .la réforme des institutions. CONTENU: -Une Europe pour le citoyen : selon l'avis, il s'agit de: (A) promouvoir le modèle européen de société, comprenant des droits fondamentaux reconnus par tous et "un engagement de solidarité" entre les Etats membres. En particulier: °une adhésion de l'UE en tant que telle à la Convention des droits de l'homme et l'inclusion dans le Traité de dispositions interdisant toute discrimination, notamment en matière d'égalité hommes/femmes (au-delà de la partie rémunération) et la condamnation du racisme et de la xénophobie, ° le rôle de la Cour de justice doit être renforcé, en particulier pour ce qui est du respect de ses arrêts, °le Protocole social doit être réintégré dans le Traité et les dispositions sur la lutte contre l'exclusion et la pauvreté doivent être précisées, °des dispositions spécifiques sur l'emploi devraient être insérées dans le Traité (conditions d'une stratégie commune pour l'emploi, stimulation à la coopération entre les différents acteurs, prise en compte de l'emploi dans toutes les politiques communautaires, intensification de l'échange d'informations et d'expériences); (B) réaliser un espace de liberté et de sécurité: il faudra remédier aux insuffisances du TUE en matière de justice et d'affaires intérieures en: °le dotant d'objectifs clairs, à savoir: -renforcer et concrétiser le principe de la libre circulation et du séjour, -établir des conditions communes d'entrée, de séjour et le statut des ressortissants des pays tiers de l'UE, -permettre la reconnaissance mutuelle effective des jugements rendus par les tribunaux nationaux, -lutter contre la criminalité sous ses différentes formes; °le dotant de méthodes et instruments appropriés, ce qui signifie: -remplacer, en principe, l'unanimité par la majorité qualifiée, prévoir une participation accrue du Parlement européen et un droit d'initiative de la Commission "pour tous les domaines concernés", -prévoir des instruments juridiques "plus performants" que "l'action commune" ou la convention internationale, -soumettre les décisions au contrôle de la Cour de justice, -simplifier les méthodes de travail au Conseil. Selon l'avis, ceci exige le transfert des domaines du troisième pilier vers le cadre communautaire, à l'exception de la coopération judiciaire en matière civile et pénale et de la coopération policière. Ce transfert est particulièrement urgent en ce qui concerne le franchissement des frontières, la politique d'immigration, la politique à l'égard des ressortissants des pays tiers et l'asile. En outre, cette logique conduit à intégrer le contenu de l'Accord de Schengen dans le cadre du Traité. (C) simplifier et démocratiser l'Europe, ce qui signifie en particulier que les Parlements nationaux devraient être mieux associés aux affaires de l'Union et notamment recevoir à temps toute l'information nécessaire des institutions et organes de l'Union et de leur gouvernement. Il s'agit également de mieux définir le cadre du principe de subsidiarité, déjà appliqué. Cette simplification passe par les éléments suivants: -réduire les procédures de décision à trois : avis simple, avis conforme et codécision, -étendre la procédure de codécision (la Commission présentera un rapport au Conseil sur l'extension de son champ d'application) à tous les actes de nature législative, et en tout cas aux domaines relevant actuellement de la procédure de coopération. La procédure de codécision, en outre, serait plus efficace si on introduisait des délais pour le PE et le Conseil en première lecture et si on supprimait la phase d'intention de rejet en deuxième lecture ainsu que la troisième lecture, -clarifier le champ d'application de l'avis conforme du PE qui devrait être requis pour des domaines comme la modification des Traités et les ressources propres, -réduire le nombre de procédures d'exécution, en gardant le 3 types de comités avec les procédures correspondantes, en supprimant les variantes (comité consultatif, de gestion et de règlementation). -Une identité extérieure forte : selon l'avis, la CIG doit avoir "une ambition simple et claire : donner à l'Union la capacité réelle d'agir plutôt que de réagir, et permettre ainsi de mieux défendre les intérêts de ses citoyens". Il s'agira, en particulier de: (A) assurer la cohérence de l'action extérieure : l'Union devrait parler d'une seule voix,

comme le Traité actuel n'assure pas cette cohéence, il faudrait "un tandem présidence-Commission" assurant que les 2 institutions responsables de la politique extérieure de l'Union coopèrent effectivement; (B) renforcer l'action communautaire extérieure, en: °clarifiant la politique commerciale, à la lumière de l'évolution "radicale" des structures de l'économie mondiale, avec la place de plus en plus importante prise par les services, la propriété intellectuelle et les investissements étrangers (car les pouvoirs dont dispose la Commission pour traiter de ces éléments de la politique commerciale sont flous et génèrent d'inutiles débats de procédure), °incluant dans le Traité des dispositions explicites sur le fonctionnement de l'UE dans les organismes internationaux, afin d'assurer qu'elle parle d'une seule voix, °organisant une convergence effective entre les politiques des Etats membres et celle de l'UE dans les domaines de compétence mixte, comme le développement, le transport et l'environnement, (C) affimer la politique extérieure et de sécurité commune, ce qui exige: °une meilleure préparation des décisions, grâce à une "cellule d'analyse commune" formée d'experts des Etats membres et de la Commission, bénéficiant éventuellement d'une contribution de l'UEO. En outre, il faudrait insérer un Comité politique permanent dans les structures de préparation du Conseil; °le recours, en règle générale, au vote à la majorité qualifiée, pour la PESC : les décisions impliqueront la solidarité politiqueet financière des membres car elles seraient prises au nom de l'UE. Cependant, si les décisions concernent une action militaire, ou si elles mettent en cause des intérêts essentiels et clairement définis d'un Etat membre, il n'y aurait pas vote à la majorité qualifiée; °l'attribution de la responsabilité de l'exécution principalement à la Présidence du Conseil et à la Commission : il faudrait examiner comment renforcer la Présidence, soutenue par le Secrétariat du Conseil, ce qui n'empêcherait pas de confier éventuellement certaines tâches ad hoc à des personnes nommément désignées; (D) construire une identité européenne pour la sécurité et la défense : une véritable PESC doit "parvenir à une défense commune", même si l'OTAN reste le pilier central de la défense du territoire. La CIG devrait: °distinguer les missions de rétablissement et de maintien de la paix (et incorporer "au moins" celles-ci dans le traité) et la défense du territoire, °créer un cadre institutionnel permettant à l'UE de traiter des problèmes de sécurité et de défense, °décider que les missions en matière de sécurité pourront être exécutées au nom de l'UE, par les Etats membres ou par des "structures communes", °réexaminer le rôle de l'UEO en vue de son intégration dans l'Union et sa responsabilité dans l'exécution des décisions et actions de l'UE. L'avis insiste sur un renforcement de la base industrielle sur laquelle doivent reposer la sécurité et la défense de l'UE, et, en ce qui concerne les armements sur une plus grande efficacité dans la passation des marchés (par le biais de la création d'une agence) et sur une approche cohérente en matière de commerce extérieur. -Des institutions pour l'Europe élargie : l'avis constate que le prochain élargissement soulève des questions institutionnelles qui lui sont propres et estime que la CIG devra: (A) adapter les institutions: °le Parlement européen doit continuer à mieux représenter les pays les moins peuplés mais le nombre de députés doit être limité (le PE lui-même fixe une barre de 700 députés), ce qui signifie que l'assise électorale de chaque député dépassera le million d'électeurs dans les Etats membres les plus peuplés et rendra encore plus nécessaire la fixation d'un modèle d'élection commun (prévu par le Traité), °le Conseil: -le système de rotation semestrielle de la Présidence devrait être maintenu, malgré ses inconvénients (dans une UE à 27 membres, chaque Etat aurait sa présidence tous les 14 ans), -après l'élargissement, il faudra soit adapter la pondération des voix au Conseil, soit introduire un système nouveau faisant référence à la majorité à la fois des Etats et des populations (en effet, la pondération actuelle des voix reflète un biais, accepté par tous, en faveur des Etats les moins peuplés, mais comme les pays candidats sont presque tous des Etats relativement peu peuplés, le système actuel accroîtrait le poids relatif des petits Etats), -aucune adaptation ne devra rendre la prise de décision plus difficile et le seuil normal de la majorité qualifiée (autour de 71%) ne devra, en aucun cas, être relevé; °la Commission: -le rôle du Président doit être renforcé et devra jouer un rôle déterminant dans le choix des membres de la Commission. Il devra être en mesure d'assurer la collégialité tout au long de son mandat et avoir des pouvoirs renforcés dans l'organisation interne du collège, -le nombre de commissaires devrait être réduit à 1 par Etat membre, choisis par le Président sur proposition des Etats mais au-delà d'un certain nombre d'Etats, le nombre de commissaires choisis doit pouvoir être inférieur au nombre d'Etats membres, °la Cour de Justice : il faudra relever le défi du nombre (la perspective est d'arriver à une soixantaine de magistrats à la Cour et au Tribunal de première instance), (B) renoncer à l'unanimité, car dans une Europe élargie, le maintien de l'unanimité mènerait à la paralysie. Il faudrait: ° dans les domaines particulièrement sensibles, que la décision soit prise à la majorité "superqualifiée", °en

ce qui concerne le Traité, s'il n'est modifiable qu'à l'unanimité, il risquerait de rester figé dans l'état où la CIG de 1996 l'aurait laissé. Le Traité comporte des dispositions de nature diverse, dont certaines seulement sont de nature vraiment fondamentale (préambule, principes fondamentaux, objectifs de l'Union, fonctionnement des institutions) alors que d'autres (politiques de l'Union) ne le sont pas. Or, à l'avenir, au moins les dispositions autres que celles de nature "constitutionelle" devraient pouvoir être modifiées selon un système moins contraignant qu'actuellement, °organiser la flexibilité car l'Union ne doit pas être condamnée à progresser au rythme des plus lents de ses membres. L'approfondissement de l'UE se réalise déjà au prix d'une flexibilité organisée (l'UEM, par exemple). Mais la Commission rejette toute idée d'Europe à la carte. La solution si on veut que l'Europe continue de s'approfondir, consiste à permettre des "coordinations ou intégrations renforcées" entre certains Etats membres, dans un cadre garantissant l'unité de l'Union, les principes étant que: -les actions de coordination renforcée devront être compatibles avec les objectifs de l'UE et faire progresser celle-ci, -le marché unique et ses politiques d'accompagnement devront être intégralement préservées (en pratique, les coordinatioons renforcées se limiteraient donc à certains aspects de la politique économique, de la PESC, de la défense ou de la sécurité intérieure), -les avancées ainsi réalisées devront être ouvertes en permanence aux autres Etats, -les coordinations renforcées devront se développer dans le cadre