

Rapport du Groupe de réflexion dit « Rapport Westendorp »

Bruxelles, 5 décembre 1995

Première partie Une stratégie pour l'Europe

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

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

Le défi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La réponse

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

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

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

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

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

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

La Conférence de 1996.

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

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

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

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

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

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

-rapprocher l'Europe de ses citoyens;

-permettre à l'Union de mieux fonctionner et la préparer à son élargissement;

-doter l'Union d'une plus grande capacité d'action extérieure.

I. Le citoyen et l'Union

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

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

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

Promouvoir les valeurs européennes

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

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

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

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

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

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

Certains d'entre nous estiment que les gouvernements nationaux prévoient déjà des sauvegardes adéquates pour ces droits.

Liberté et sécurité interne

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

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

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

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

Emploi

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

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

Tout en sachant tous qu'il ne suffira pas de modifier le traité pour créer des emplois, nous sommes nombreux à souhaiter que le traité fasse état plus clairement de l'engagement de l'Union à réaliser une plus grande intégration économique et sociale et une meilleure cohésion dans la perspective de favoriser l'emploi et qu'il contienne également des dispositions permettant à l'Union d'entreprendre une action coordonnée en matière de création d'emplois

Certains d'entre nous ont mis en garde contre l'inscription dans le traité de dispositions qui suscitent des attentes, mais dont la concrétisation dépend essentiellement de décisions prises au niveau des entreprises et de l'Etat. En tout état de cause, la plupart d'entre nous soulignent la nécessité d'assurer une meilleure coordination des politiques économiques dans l'Union.

Environnement

Par sa nature même, l'environnement a des répercussions au-delà des frontières. La protection de l'environnement est pour nous, non seulement Européens mais également habitants de cette planète, un objectif qui conditionne notre survie. C'est pourquoi, la conférence devrait examiner les moyens d'améliorer la capacité de l'Union d'agir plus efficacement et de déterminer quelles mesures doivent continuer à relever des Etats membres.

Une Union plus transparente

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

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

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

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

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

Subsidiarité

L'Union sera plus proche du citoyen si elle se concentre sur ce que doivent être ses missions. Cela signifie qu'elle doit respecter le principe de subsidiarité. Il n'y a pas lieu, en conséquence, de voir dans ce principe une justification de l'augmentation sans fin des compétences de l'Union ni un alibi pour qui veut affaiblir la solidarité ou les réalisations de l'Union.

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

II-Permettre à l'Union de mieux fonctionner et préparer son élargissement

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

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

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

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

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

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

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

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

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

D'une manière générale, une des solutions avancées au sein du groupe consiste à maintenir à l'avenir le système actuel en renforçant, en tant que de besoin, sa collégialité et sa cohérence.

Cette solution permettrait à tous les Etats membres d'avoir au moins un commissaire. Une autre solution consisterait à assurer une plus grande collégialité et une meilleure cohérence en réduisant le nombre des commissaires à un nombre inférieur à celui des Etats membres et en renforçant leur indépendance.

Il conviendrait d'établir des procédures pour choisir ces membres sur la base de leur qualification et de leur engagement à l'égard de l'intérêt général de l'Union. Lorsqu'elle statuera sur la composition future de la Commission, la conférence pourrait également examiner la possibilité de créer des postes de commissaires et de commissaires adjoints.

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

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

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

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

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

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

Politique extérieure commune

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

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

Cela exige également la capacité de prendre des décisions. A cette fin, nous proposons que la conférence examine les moyens de réviser les procédures de prise de décision et de financement afin de les adapter à la nature de la politique extérieure, laquelle doit concilier le respect de la souveraineté des Etats et la nécessité de la solidarité diplomatique et financière. Il conviendrait de décider en commun s'il y a lieu de prévoir la possibilité de formules souples, qui n'empêchent pas ceux qui le jugent nécessaire pour l'Union de mener une action

commune, et, dans l'affirmative, de quelle manière il faudrait la mener. Certains membres du groupe se prononcent en faveur d'une extension du vote à la majorité qualifiée à la PESC alors que d'autres proposent de renforcer le rôle consultatif du Parlement européen dans ce domaine.

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

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

Sécurité européenne et politique de défense

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

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

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

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

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

A cet égard, plusieurs options pour le développement de cette relation ont déjà été proposées au sein du groupe. L'une de ces options préconise un renforcement du partenariat UE/UEO tout en maintenant l'autonomie intégrale de l'UEO. Une deuxième suggère l'établissement d'un lien plus étroit qui permettrait à l'Union d'assumer un rôle directeur par rapport à l'UEO pour les opérations humanitaires, de main tien de la paix et les autres opérations en matière de gestion des crises (appelées «missions Petersberg»).

Une troisième option consisterait à intégrer ces missions Petersberg dans le traité. Plusieurs d'entre nous ont appuyé une quatrième option qui consisterait en une intégration progressive de l'UEO dans l'UE cela pourrait être réalisé soit en favorisant la convergence UEIUEO grâce à un engagement de l'UEO d'agir en tant qu'organe de mise en oeuvre de l'Union pour les questions militaires et opérationnelles, soit en convenant d'une série d'étapes en vue d'une fusion totale de l'UE et de l'UEO. Dans ce dernier cas, le traité ne contiendrait pas uniquement les missions Petersberg, mais également un engagement collectif en matière de défense, soit dans le corps du traité, soit dans un protocole annexé.

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

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

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

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

Deuxième partie Un ordre du jour annoté (...)

III. Une Union efficace et démocratique (...)

A-Les institutions –

Considérations générales

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

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

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

1. Le Parlement européen

81. Composition: il paraît opportun de fixer un nombre maximum de sièges. Une majorité accepte un maximum de 700 membres pour l'Union élargie, comme le propose le Parlement européen dans son rapport.

Certains ont également suggéré de prévoir un nombre de membres suffisant pour assurer que les principales forces politiques de chaque Etat membre puissent être représentées.

82. Procédure électorale uniforme:

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

Fonction législative

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

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

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

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

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

87. Fonctions budgétaires: (voir infra, sous «Les ressources»).

88. Fonction de contrôle politique:

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

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

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

2. Les Parlements nationaux

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

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

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

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

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

A cet égard, un membre a évoqué l'idée de la création d'un Haut Conseil consultatif composé de deux représentants de chacun des parlements nationaux.

Cet organe pourrait être consulté sur des questions qui se posent à l'Union mais qui ne relèvent pas de la compétence communautaire. Il pourrait également conseiller la Commission, lorsque celle-ci prépare une proposition, sur la bonne application du principe de subsidiarité.

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

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

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

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

3. Le Conseil européen et le conseil

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

Le Conseil européen

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

Le Conseil

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

Mécanismes de décision:

- Unanimité et majorité qualifiée

99. Il y a un large consensus au sein du Groupe pour le maintien de l'unanimité pour les décisions relevant du droit primaire:

articles N et O, établissement du système des ressources propres de l'Union et fixation de leur montant. Toutes ces décisions doivent être ratifiées par les parlements nationaux.

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

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

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

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

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

- Seuil de la majorité qualifiée et pondération des voix

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

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

Cependant, aucune option concrète ne jouit d'un large soutien au sein du Groupe lorsqu'il s'agit de préciser l'application de cette orientation.

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

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

105. Quoiqu'il en soit, plusieurs membres ont soulevé des objections contre les arguments en faveur d'une meilleure prise en compte de la population dans le vote à la majorité qualifiée. Certains soulignent que tout le processus d'intégration repose sur le principe fondamental de la souveraineté des Etats et que la pondération actuelle est déjà une concession à cet égard. D'autres estiment que la pondération actuelle tient dûment compte de la population, étant donné que, en tout état de cause, l'institution qui représente le peuple est le Parlement européen. Ces membres soulignent également que les Etats membres de petite taille ou de taille moyenne n'agissent pas en bloc et qu'il ne faut guère craindre que les gouvernements représentant une majorité des citoyens de l'Union soient mis en minorité.

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

Organisation et méthodes de travail

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

Le Groupe souligne qu'il est nécessaire que le Conseil «Affaires générales» recouvre son rôle de coordination générale des affaires de l'Union, assurant ainsi la cohérence générale des actes du Conseil dans tous les domaines couverts par le traité.

A cette fin, certains membres du Groupe ont suggéré plusieurs améliorations pratiques, comme la possibilité de tenir les réunions du Conseil «Affaires générales» à deux niveaux, un niveau préparatoire, auquel participeraient les ministres des Affaires européennes, et le niveau des titulaires, qui se concentreraient sur les questions les plus importantes. Par ailleurs, le Groupe recommande d'accroître la cohérence des comités préparatoires des sessions du Conseil. A cet égard, plusieurs membres tiennent à ce que le rôle spécifique de ces comités soit maintenu. Une large majorité recommande de renforcer le COREPER dans sa fonction centrale de coordination et de préparation des sessions du Conseil afin d'assurer leur cohérence générale.

En outre, le Groupe recommande d'examiner de nouvelles approches pour les travaux préparatoires du Conseil dans la perspective du prochain élargissement. A cet égard, il faudrait envisager la possibilité de remplacer certaines phases de discussion en groupes de travail par une procédure écrite. Il conviendrait de poursuivre l'examen de ces options.

Publicité

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

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

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

Présidence

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

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

4. La Commission - Attributions

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

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

En outre, certains membres ont suggéré que la Commission fixe, cas par cas pour certaines propositions, un délai pendant lequel la proposition reste valable (clause de limitation dans le temps): ces propositions de la Commission devraient mentionner la période de validité des dispositions qu'elles contiennent et prévoir une date de caducité ou de révision, et/ou elles devraient être caduques après un délai déterminé, si elles n'ont pas été adoptées entre-temps.

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

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

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

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

Composition du collège

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

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

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

L'inconvénient de cette formule est, pour certains, qu'une institution conçue initialement sous la forme d'un collège de neuf membres, qui sont déjà passés à vingt, serait composée, dans une Europe à trente, d'au moins trente-six membres.

Le problème que pose un nombre aussi élevé de commissaires est qu'il serait difficile de justifier des portefeuilles substantiels pour une Commission dont les compétences ne vont pas s'accroître dans la même proportion. Cela réduira l'importance des membres d'un collège qui, non seulement, sera plus nombreux mais aussi beaucoup plus hétérogène, ce qui peut affaiblir la cohérence de ses décisions.

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

117. Une autre solution est celle qui consiste à déterminer quel est le nombre adéquat de commissaires qui permettrait à la Commission de remplir ses fonctions de manière cohérente et efficace. Leur nombre serait alors inférieur à celui des Etats membres. Cette option présente pour ses partisans l'avantage de la visibilité et de la cohérence; elle restitue à la Commission son caractère collégial et indépendant et elle n'est pas inflationniste puisqu'elle permet au contraire d'économiser des ressources humaines et financières. Elle améliore en outre le profil de la Commission en tant qu'institution chargée de sauvegarder l'intérêt général de la Communauté.

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

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

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

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

-

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

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

Contrôle de la Commission

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

IV. L'action extérieure de l'Union

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

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

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

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

A cet égard, certains membres ont indiqué que l'on pouvait distinguer facilement deux types d'action extérieure de l'Union; l'une fonctionne de façon satisfaisante et l'autre a encore beaucoup de progrès à faire. La première est la dimension extérieure des politiques communautaires, la seconde est la PESC. De l'avis de nombreux membres, le véritable problème de la PESC réside dans la séparation entre les dimensions politique et économique extérieures de l'Union.

Ils soulignent le manque de synergie et de coordination entre le premier et le deuxième «piliers», et le paradoxe qui veut que des actions très importantes ayant des conséquences économiques de grande portée, tant pour les Etats membres que pour leurs citoyens, soient arrêtées avec succès à la majorité qualifiée dans le cadre du premier «pilier», alors que d'autres actions de moindre importance et aux effets plus limités exigent un consensus dans le cadre de la PESC. Certains font observer que l'expérience des dernières années montre que le fonctionnement actuel des « piliers» ne permet pas d'établir progressivement la cohérence entre les différentes actions et constatent même un risque que le deuxième «pilier» ne déborde sur le premier, ce qui réduit l'efficacité de l'Union et pourrait affaiblir l'acquis communautaire. Certains craignent tout autant l'effet opposé.

A. Globalité et cohérence

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

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

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

- Pour la majorité, le traité dans sa forme actuelle définit des objectifs adéquats, quoi que un peu trop généraux, le problème résidant dans les difficultés structurelles qui empêchent leur réalisation. Cela étant, certains membres ont demandé une articulation plus précise des intérêts fondamentaux de l'Union visés à l'article J1 paragraphe 2. Certains proposent leur définition par zones géographiques. D'autres membres estiment qu'il faut définir des intérêts communs non par une approche géographique, mais par des priorités communes telles qu'une

solidarité diplomatique renforcée entre les Etats membres, la garantie des frontières extérieures ainsi que le maintien et la défense des droits de l'homme et de la démocratie.

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

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

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

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

Pour certains représentants, il conviendrait d'inscrire cette idée expressément dans le TUE en précisant aux articles J2 et J3 que les positions communes et les actions communes lient la Commission.

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

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

B. Politique extérieure commune

153. Pour remédier aux insuffisances du fonctionnement du Titre V, le Groupe a examiné les différentes phases de la réalisation de la PESC, à savoir la conception, la décision et l'exécution.

Contrairement à ce qui se passe pour le processus communautaire de prise de décision, il n'est pas facile de distinguer clairement les différentes phases dans le cadre de la PESC et il ne serait donc pas réaliste de recourir à une structure rigide fondée sur une répartition «en chaîne» des tâches, étant donné l'imbrication de celles-ci. D'un point de vue méthodologique, il paraît donc opportun de les examiner séparément.

La phase de conception: une cellule d'analyse

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

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

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

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

Les décisions

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

A titre de solutions intermédiaires, le Groupe a exploré diverses formules ad hoc, telles que l'unanimité avec «abstention positive ou constructive», «l'unanimité moins une voix», la «majorité surqualifiée», la majorité qualifiée avec dispense pour la minorité, les décisions-cadres adoptées à l'unanimité suivies de dispositions spécifiques votées à la majorité qualifiée, dans le but d'éliminer les risques de blocage dans un domaine où l'Union a besoin d'être capable de décider.

Il est entendu que l'abstention constructive ou positive impliquerait la solidarité politique et également, selon certains, une solidarité financière avec la décision prise. La conférence devrait examiner ces idées plus à fond. Il y a un large accord pour estimer qu'il convient de recourir plus souvent aux possibilités de vote majoritaire prévues par le TUE.

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

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

L'exécution: gestion et direction

157. Vu le caractère spécifique de la PESC, il s'agit en réalité non pas d'exécution (celle-ci incombant aux Etats membres et/ou au Conseil ainsi que, pour les questions relevant de sa compétence, à la Commission), mais de gestion ou de direction, termes qui mettent l'accent, respectivement, sur les aspects internes ou externes. Dans cette optique, le Groupe envisage plusieurs approches possibles: soit une éventuelle personnification de la PESC sous la forme d'un «M. ou d'une Mme PESC», soit des formules qui préserveraient le rôle central de la présidence dans la représentation extérieure et l'exécution de la PESC; une autre possibilité consisterait à renforcer le rôle et les responsabilités de la Commission dans ce domaine.

La personnification de la PESC

158. Dans le but de trouver une réponse au problème de la stabilité et de la Continuité dans la représentation extérieure de l'Union, le Groupe a examiné une éventuelle personnification de la PESC sous la forme d'un « M. ou d'une Mme PESC ». Trois possibilités principales ont été dégagées:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Autres questions

164. En ce qui concerne le financement de la PESC, il existe un consensus au sein du Groupe quant à la nécessité d'établir

La personnification de la PESC

158. Dans le but de trouver une réponse au problème de la stabilité et de la Continuité dans la représentation extérieure de l'Union, le Groupe a examiné une éventuelle personnification de la PESC sous la forme d'un « M. ou d'une Mme PESC ». Trois possibilités principales ont été dégagées:

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

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

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

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

- D'autres préconisent de laisser cette nomination au Conseil « Affaires générales» et de rattacher la fonction au Secrétariat général du Conseil, en renforçant les structures de celui-ci et en élevant la charge de Secrétaire général à un rang élevé.

Les partisans de cette solution soulignent qu'elle n'impliquerait aucune modification du cadre actuel et qu'elle éviterait les risques de conflit avec la présidence du Conseil, la fonction étant en tout état de cause subordonnée à la présidence.

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

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

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

163. Divers représentants insistent pour que l'on maintienne dans tous les cas de figure le rôle central de la présidence dans la représentation extérieure et la mise en oeuvre de la PESC et que l'on ne l'amointrisse pas par le biais de la personnification de la représentation extérieure. C'est là l'approche actuelle du traité, encore que l'élargissement et les responsabilités extérieures croissantes de l'Union incitent à envisager des modalités propres à renforcer la présidence par une meilleure utilisation de la Troïka ou, selon certains représentants, par une conception novatrice de la présidence, soit sous forme d'équipes, soit sous d'autres formes qui assureraient la participation, la légitimité démocratique et la continuité dans l'exercice de la présidence.

Il a aussi été souligné qu'il convenait en tout état de cause de renforcer la coordination entre la présidence et la Commission et que cela devrait se faire de manière structurelle.

Autres questions

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

165. La majorité estime que le rôle du Parlement ne peut être le même dans ce domaine que dans celui de la législation communautaire, étant donné que les Parlements nationaux n'utilisent pas non plus les mêmes mécanismes de participation à la définition et au contrôle de la politique extérieure que dans leur activité législative ou de contrôle interne. Néanmoins, certains membres considèrent qu'il convient de mieux développer, dans la pratique, les dispositions actuelles du traité concernant le droit d'information du Parlement européen en la matière.

D'autres considèrent qu'il faut aller au-delà et associer plus étroitement le Parlement à la définition des grandes orientations de la PESC et au contrôle des affaires politiques extérieures de l'Union au moyen de formules inscrites dans le traité qui assurent la confidentialité.

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

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

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

C. Sécurité et défense - Éléments de réflexion

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

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

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

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

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

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

171. Les moyens nécessaires à ces opérations européennes doivent être disponibles.

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

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

Dans ce contexte se pose la question d'une coopération européenne plus étroite en matière d'armements. Le Groupe sait que cette question est à l'étude au sein de l'Union, de l'UEO et

du GAEO. Le Groupe a examiné d'éventuelles réponses à ce problème, notamment le projet d'Agence européenne des armements, une éventuelle révision, voire la suppression de l'article 223 et la nécessité d'une politique commune en matière d'exportations.

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

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

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

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

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

Options pour l'avenir des relations UE-UEO

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

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

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

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

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

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

178. Pour la majorité des représentants, la création d'une véritable identité européenne de sécurité et de défense passe par l'intégration progressive de l'UEO dans l'UE, parallèlement au développement de capacités opérationnelles européennes. Ce faisant, la fonction européenne de défense (tant pour les missions de gestion de crises que pour la garantie de défense collective actuellement régie par le traité de Bruxelles) passerait, à terme, dans le cadre institutionnel unique de l'Union. Selon ce point de vue, l'intégration UE-UEO s'inscrit dans la logique de Maastricht. En outre, elle serait l'expression de la solidarité européenne (qui ne saurait se limiter au seul domaine économique) et constituerait le meilleur moyen de réaliser la cohérence entre la PESC et la politique de défense, permettant ainsi de mieux coordonner les divers instruments de gestion des crises (politiques, économiques, humanitaires et aussi militaires) disponibles pour que l'Union puisse agir efficacement dans des situations comme celle que connaît l'ex-Yougoslavie.

Dans ce contexte, on a également évoqué, au sein du Groupe, l'idée que la CIG examine la possibilité d'inclure dans le traité révisé une disposition sur l'assistance mutuelle pour la défense des frontières extérieures de l'Union.

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

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

Trois possibilités d'établir cet engagement ont été suggérées. Un nouvel article J4 (et une nouvelle déclaration de l'UEO) pourrait prévoir que le Conseil européen adressera des lignes directrices générales à l'UEO en tant qu'organisation chargée de mettre en oeuvre, par des actions militaires appropriées, les décisions de suivi adoptées par l'UE au niveau ministériel.

Ou il pourrait prévoir que l'UE adressera des instructions concrètes à l'UEO, celle-ci étant donc subordonnée à l'Union sur les plans politique et opérationnel. Enfin, il pourrait même être envisagé d'établir un accord juridiquement contraignant par lequel l'UEO serait chargée de mettre en oeuvre les décisions de l'Union ayant une incidence sur le plan de la défense.

- D'autres estiment que la CIG devrait énoncer clairement l'objectif et le calendrier d'une fusion UEO-UE à court terme (compte tenu à cet égard de la possibilité que le traité de Bruxelles soit dénoncé en 1998). Par conséquent, l'UEO disparaîtrait et il serait mis fin au dédoublement actuel des structures en matière de sécurité (PESC) et de défense au sens large (UEO).

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

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