
L'avenir de l'Europe. Quelques réflexions sur l'état actuel de la discussion

*Francisco J. Fonseca Morillo*¹

Arbor CLXXII, 678 (Junio 2002), 239-254 pp.

Le 15 décembre 2001, le Conseil européen de Laeken a adopté l'ambitieuse 'Déclaration sur l'Avenir de l'Europe'. A travers une série de questions fondamentales relatives à l'avenir de l'Union européenne, elle entame un débat qui se concentre principalement autour de la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres, la simplification des instruments d'action de l'Union, son architecture institutionnelle et la voie vers une Constitution pour les citoyens européens. En annexe figure un essai de répartition sous forme «d'arbre thématique» de toutes les questions évoquées par cette «Déclaration de Laeken».

1. La dimension politique de l'avenir de l'Europe

Il est clair que les thèmes qu'aborde la Déclaration de Laeken sur l'Avenir de l'Europe sont de nature politique. C'était d'ailleurs déjà le cas avec les thèmes principaux de réflexion qu'identifiait la 'Déclaration sur l'Avenir de l'Union' adoptée par le Conseil européen de Nice et annexée comme déclaration n° 23 au Traité de Nice. Ces thèmes y identifiés étaient:

- une répartition des compétences plus précise entre l'Union et les Etats reflétant mieux le principe de subsidiarité,

- la question du statut à donner à la Charte des droits fondamentaux,
- la simplification des Traités, en vue de les rendre plus clairs et compréhensibles,
- le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne, et

Il est évident que l'agenda qui vient de s'ouvrir avec l'ouverture des travaux de la Convention le 28 février dernier est un agenda de nature «constitutionnelle», car le moment est venu d'explicitier la nature politique et démocratique de la construction européenne, davantage que sa dimension économique et technique. L'Union élargie doit continuer à se baser sur la prospérité et la solidarité, mais elle doit renforcer son influence internationale en tant que «puissance «globale et se doter d'un véritable espace de liberté, de justice et de sécurité interne, exigence de citoyenneté. En somme, elle doit se doter d'une vision sur l'avenir, à la veille d'un élargissement dont le défi est à la fois économique (la constitution du plus grand marché interne à l'échelle mondiale), politique (la réunification du continent sur base la démocratie, la liberté et l'État de droit) et géostratégique (par l'extension de ses frontières). Certes, ces questions de nature clairement politique appellent des réponses également politiques. Mais l'histoire de l'Union a toutefois montré que de telles réponses ne sont pas si évidentes.

A travers d'un demi-siècle l'horizon de l'Union s'est étendu: monnaie unique, justice et sécurité, politique étrangère et défense ont complété l'action strictement économique et technique. Dès Maastricht, l'intégration politique et sociale a de nouveau réclamé sa place à côté de l'intégration économique. L'ambition politique initiale à l'origine du projet européen –la paix, la stabilité et le bien-être à travers la réconciliation des peuples d'un continent déchiré par la guerre– avait été perdue de vue et toute initiative relative à l'établissement d'une Union politique avait jusque-là échoué. L'approfondissement de cette intégration politique ne va néanmoins pas de soi, comme l'indiquent clairement les difficultés des négociations qui ont précédé le Traité d'Amsterdam ainsi que les résultats insuffisants de Nice.

Pour répondre aux questions posées par la Déclaration de Laeken, qui confirment en fait celles posées à Nice, les dirigeants européens doivent faire preuve d'une volonté politique réelle. Le succès de la méthode communautaire, les préoccupations concrètes des citoyens, les conséquences de la globalisation ainsi que l'élargissement imminent indiquent clairement qu'un nouvel approfondissement de l'intégration, résolument politique et démocratique, est indispensable.

Le Conseil européen de Laeken a à cet effet décidé de convoquer une Convention sur l'Avenir de l'Union, rassemblant les parties prenantes au débat sur l'avenir de l'Europe, pour qu'une préparation aussi large et aussi transparente que possible de la prochaine Conférence intergouvernementale puisse être assurée. Cette nouvelle Conférence intergouvernementale, qui sera convoquée en 2004, décidera ensuite des modifications nécessaires aux Traités.

2. Réfléchir sur l'avenir de l'Europe – la Convention

Cette Convention aura pour tâche d'examiner les questions essentielles que soulève le développement futur de l'Union et de rechercher les différentes réponses possibles. Elle présentera ces réponses dans un document final, au cours du premier semestre 2002, qui servira, avec les résultats des débats nationaux, de point de départ des négociations de la Conférence intergouvernementale, laquelle prendra les décisions définitives. Ce document comprendra, en principe, des recommandations, basées sur du consensus, afin de faciliter le travail de la Conférence intergouvernementale. Bien qu'il soit clair que la Convention n'établira des textes finaux à être endossés par les Etats membres, il sera en effet très difficile pour la Conférence intergouvernementale de s'écarter de façon substantielle des recommandations qui seraient dotées d'un consensus large.

Outre son Président (M. V. Giscard d'Estaing) et ses deux Vice-Présidents (MM. G. Amato et J.L. Dehaene), la Convention est composée de 15 représentants des chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres (1 par Etat membre), de 30 membres des parlements nationaux (2 par Etat membre), de 16 membres du Parlement européen et de deux représentants de la Commission. La Commission y est représentée par les Commissaires MM. A. Vitorino et M. Barnier. Les pays candidats à l'adhésion participent à part entière aux travaux de la Convention. Ils sont représentés dans les mêmes conditions que les Etats membres actuels (un représentant du gouvernement et deux membres du parlement national) et participent aux délibérations sans toutefois pouvoir empêcher le consensus qui se dégagerait entre les Etats membres. Ainsi la Convention est composée de 105 membres, qui peuvent tous se faire remplacer par leur suppléant en cas d'absence.

Le Présidium de la Convention, qui a un rôle d'impulsion et veille à l'organisation des travaux de la Convention, est composé du Président de la Convention, des deux Vice-Présidents de la Convention et de neuf

membres issus de la Convention, notamment les représentants de tous les gouvernements qui pendant la Convention exercent la présidence du Conseil (Espagne, Danemark et Grèce), deux représentants des parlements nationaux, deux représentants des membres du Parlement européen et les deux représentants de la Commission, ainsi que d'un «invité permanent» élu par ses pairs des pays candidats². Il convient de souligner que le Président de la Convention présentera un rapport oral sur l'état d'avancement des travaux à chaque Conseil européen, ce qui permettra, par la même occasion, de recueillir le sentiment des Chefs d'Etat ou de gouvernement. Un Secrétariat de la Convention, assuré par le Secrétariat général du Conseil, assiste le Présidium.

En plus, treize observateurs sont invités: trois représentants du Comité économique et social et trois représentants des partenaires sociaux européens, auxquels s'ajouteront, au nom du Comité des régions, six représentants, ainsi que le médiateur européen. Le Président de la Cour de Justice et celui de la Cour des comptes peuvent s'exprimer devant la Convention à l'invitation du Présidium.

La Convention, qui se réunit à Bruxelles, a tenu sa séance inaugurale le 28 février 2002. Ses travaux, sans ordre du jour strictement limité, s'achèveront après une année, à temps pour permettre au Président de la Convention d'en présenter les résultats aux Chefs d'Etat et de gouvernement sous Présidence grecque. Le calendrier des travaux prévoit d'abord une phase d'écoute, suivie d'une phase de discussion et enfin les conclusions ainsi que la rédaction du document final à soumettre à la Conférence intergouvernementale qui se tiendra en 2004.

Pour élargir le débat et y associer l'ensemble des citoyens, les débats de la Convention et l'ensemble des documents officiels sont publics. En plus, un Forum est mis en place, ouvert aux organisations représentant la société civile organisée. Le Forum constitue un réseau structuré d'organisations qui sont régulièrement informées des travaux de la Convention. Leurs contributions, qui sont d'ailleurs publiées, sont versées au débat. Ces organisations pourront même être auditionnées ou consultées sur des sujets particuliers.

Bien qu'on ait déjà eu recours à cette formule 'conventionnelle' lors de la rédaction de la Charte des Droits fondamentaux (il faut souligner que la Convention qu'avait été établie à cette occasion a largement contribué au succès de cet exercice), la Convention sur l'Avenir de l'Union est d'une nature tout à fait originale. Sa seule composition contribue déjà substantiellement à cette originalité. La Convention sur la Charte des Droits fondamentaux étant également composée de représentants des chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres, de la Commission, du Par-

lement européen et des parlements nationaux, l'originalité et l'importance de la composition de la Convention sur l'Avenir de l'Union se trouve dans le fait que les pays candidats y sont également représentés, sans distinction entre eux et sur un pied d'égalité avec les Etats membres actuels. Cette association aussi étroite des pays candidats aux réflexions sur l'avenir de l'Europe est non seulement un signal très fort envers ces pays, mais elle renforcera aussi énormément la légitimité dont le document final de la Convention sera doté. Cela le rendra encore plus difficile pour la prochaine Conférence intergouvernementale d'ignorer les résultats de cet exercice.

Un autre aspect tout à fait original est l'implication forte du citoyen. La transparence, c'est-à-dire le caractère public des sessions et des documents de la Convention, constituait cependant déjà un principe central de la Convention sur la Charte des Droits fondamentaux. Dans le cas actuel, cette transparence est toutefois complétée par la participation intensive de la société civile au débat sur l'avenir de l'Union. Le Forum n'est qu'un seul exemple de la place centrale qu'occupe le débat public dans les travaux de la Convention. Le Conseil européen de Laeken soulignait l'importance d'établir une Europe plus forte et plus simple qui sera également une Europe plus présente. C'est dans cet esprit de rendre l'Europe plus proche des préoccupations concrètes des citoyens que se situe l'importance attachée au débat public.

Parce que la réforme indispensable de l'Union n'a pas droit à l'échec, le Conseil européen de Laeken a pris la décision cruciale d'établir cette Convention, qui facilitera le travail de la prochaine Conférence intergouvernementale, un travail qui s'est montré par le passé très lourd à cause de sa nature politique et les effets paralysants de l'intergouvernementalisme au sein des Conférences intergouvernementales. En référence à ce dernier, il faut encore répéter que les conclusions de la Convention seront basées sur le consensus, c'est-à-dire l'assomption par le Président que la majorité claire des différentes composantes est encline à accepter ces conclusions. Le succès des travaux de la Convention sur la Charte des Droits fondamentaux a clairement démontré qu'une telle méthode consensuelle, distincte de l'unanimité, fonctionne. Elle ouvre ainsi de grandes opportunités pour des réformes importantes de l'Union.

3. Les enjeux fondamentaux

Les enjeux des futures réformes se concentrent autour de la série de questions posées dans la Déclaration de Laeken. Ils concernent ainsi

principalement la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres, la simplification des instruments d'action de l'Union, son architecture institutionnelle et la voie vers une Constitution pour les citoyens européens. Plus généralement, ces enjeux nous mènent à répondre à deux questions fondamentales: Que voulons-nous faire ensemble ? Et comment renforcer la légitimité démocratique et l'efficacité du système institutionnel européen?

La première question porte d'abord sur l'identification des objectifs de l'Union, sur les missions de l'Europe à venir. Lorsqu'il n'y a pas vraiment de contestation substantielle relative aux grands objectifs de l'Union, les différents acteurs concernés ne sont pas toujours d'accord sur la manière dont il faut les atteindre ou sur l'intensité d'action au niveau européen. Il faut donc rendre plus précise la répartition des compétences entre l'Union et les Etats Membres, de façon simple, adaptée aux nouveaux défis auxquels l'Union est confrontée et dans le respect absolu des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Une simplification des instruments d'action de l'Union ou une diminution de leur nombre doit d'ailleurs accompagner cette répartition des compétences. Une telle simplification contribuera sans doute à la transparence de la construction européenne et la rendra alors plus accessible aux citoyens. Quand on parle des compétences et des instruments d'action de l'Union, il faut également approfondir la question de personnalité juridique de l'Union, celle de son financement et celle de l'extension du champ de la majorité qualifiée.

Se demandant ce qu'on veut faire ensemble, il convient également de réfléchir profondément à l'idée d'une Constitution pour les citoyens européens. La simplification des Traités pour répondre au souci de transparence est l'occasion idéale pour rassembler leurs dispositions fondamentales dans un seul texte très lisible de nature constitutionnelle. Les autres dispositions devraient alors être rassemblées dans un deuxième texte, éventuellement soumises à des procédures de révision plus souples. Dans ce cadre, il faut aussi réfléchir à la vocation naturelle de la Charte des Droits fondamentaux à son intégration dans cette Constitution. Le statut de ce texte qui réaffirme solennellement les droits et libertés communs aux traditions constitutionnelles des Etats membres et leurs obligations internationales et européennes renforcera ainsi la cohérence politique et la transparence des Traités.

Quant à la deuxième question, il faut mettre en évidence que l'élargissement imminent augmente le besoin d'une sérieuse réforme de l'architecture institutionnelle de l'Union, afin de la rendre plus efficace. C'est clair que la structure initialement conçue pour six Etats membres

étoufferait quand l'Union comptera près de 30 Etats membres si on n'y apporte pas de changements substantiels. Dans ce souci d'efficacité, mais également de transparence et de légitimité démocratique, il faut améliorer le processus décisionnel et le fonctionnement de chacune des composantes du triangle institutionnel, tout en respectant l'équilibre et le contrôle mutuel entre eux. L'efficacité et la transparence commandent d'ailleurs de clarifier les rôles respectifs des différentes institutions. La question du rôle des parlements nationaux et de leur contribution à la légitimité du projet européen devra faire partie de cette réflexion d'ensemble. Leur participation à la Convention leur permet déjà une implication précoce dans le processus de révision des traités. Mais il convient de poursuivre la recherche des procédures les plus efficaces, au niveau national comme au niveau communautaire, pour que les parlements nationaux ne restent pas étrangers aux décisions européennes.

4. Appréciation des enjeux

En général la plupart de l'opinion publique est en faveur de 'plus d'Europe', d'un approfondissement de l'intégration, bien qu'elle se réalise que dans certains domaines il nous faut également peut-être 'moins d'Europe'. Le point de départ pour cet exercice sera d'identifier la valeur ajoutée que peut apporter l'Union dans tel ou tel domaine pour atteindre ses objectifs indiqués par l'article 2 du Traité UE, tout en tenant compte des préoccupations concrètes des citoyens et des défis auxquels l'Union est confrontée. Ainsi un certain ajustement s'effectuera, tant au niveau de l'Union qu'au niveau des Etats Membres ou même des régions, pour que la tâche visée soit entreprise au niveau le plus adéquat. Cet exercice ne devra néanmoins point affaiblir la dynamique de l'intégration européenne. C'est la raison pour laquelle il vaut mieux de ne pas établir de listes de compétences fixes et strictes. Il faut au contraire garder le caractère évolutif des compétences de l'Union.

Tout en faisant attention à ne pas remettre en cause l'acquis communautaire, dont les résultats démontrent d'ailleurs son succès, en fonction du critère d'intervenir là où l'action en commun est plus efficace et apporte une réelle valeur ajoutée par rapport à celle individuelle des Etats et là où, *a contrario*, la sauvegarde de l'identité nationale est mieux garantie exerçant la souveraineté en commun, il nous faut plus d'Europe dans les domaines suivants:

Premièrement, l'Union a besoin d'une gouvernance économique forte. Il est essentiel non seulement d'assurer le succès de l'euro, mais égale-

ment de renforcer le volet économique de l'UEM. Les politiques économiques des Etats membres sont influencées par un grand nombre de facteurs, dont certains se situent au niveau de l'Union (Cf. le marché intérieur) et d'autres au niveau national (Politiques budgétaires, fiscales et de sécurité sociale). Il est crucial que tous ces facteurs soient coordonnés pour que le domaine économique puisse être renforcé. Parce qu'une telle coordination implique nécessairement une action qui va au-delà des actions individuelles des Etats membres, la valeur ajoutée que l'Union y apporte est claire. Il est cependant nécessaire que cette gouvernance économique soit équilibrée et soit alors complétée par une dimension sociale.

Deuxièmement, il nous faut plus d'Europe dans le contexte international. L'approfondissement des compétences de l'Union dans le domaine externe exige plus des responsabilités et une nécessité d'accroître le rôle de l'Union dans le monde, car il est devenu clair que les Etats membres individuels n'ont plus assez de poids dans le monde pour vraiment se faire entendre. A cet effet, il y a lieu d'élaborer une politique extérieure commune, avec une représentation unique, intégrant toutes les composantes de l'action extérieure de l'Union dans un ensemble fort, y compris la défense, socle essentiel à toute politique extérieure convaincante. La valeur ajoutée qu'apporte l'Union se situe dans le fait que son poids économique confortera substantiellement cette politique extérieure intégrée et surtout dans le fait que l'Union pourrait influencer le cours du monde lorsque les Etats membres sont incapables de le faire seuls.

Troisièmement, il nous faut plus d'Europe dans le domaine de la justice et des affaires internes. Le maintien et le renforcement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice constituent une demande expresse de la société civile et une exigence de citoyenneté, mais également une *conditio sine qua non* pour la garantie des valeurs communes à l'Union et à tous les Etats membres. Parce que les questions relatives à concernant l'espace de liberté, de sécurité et de justice concernent des problèmes communs, elles demandent des réponses communes, comme le démontre notamment le défi de l'immigration et de la criminalité organisée. La nécessité de solutions intégrées et communes constitue la valeur ajoutée apportée par l'Union dans ce domaine. Les événements du 11 septembre 2001 ont démontré, si besoin il avait, cette nécessité.

Une question plus difficile est cependant de savoir avec quelle intensité l'Union devrait agir pour atteindre ses objectifs. A cet effet, il faut appliquer le même principe de subsidiarité: partant du critère de la valeur ajoutée, et à la lumière du principe de proportionnalité, il faut répondre à cette question de savoir comment l'Union peut remplir ses tâ-

ches. Les instruments d'action dont dispose l'Union à l'heure actuelle, n'ont pas tous la même intensité: entre les instruments d'action qui ne laissent pas de marge aux Etats membres d'un côté et ceux qui ne servent qu'à un simple appui par l'Union des actions des Etats membres de l'autre côté, se situe un large éventail d'options auxquelles l'Union peut avoir recours. L'application stricte du principe de subsidiarité demande que l'Union n'agisse que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les Etats membres. Ce point de départ, qui permet d'ailleurs une certaine flexibilité en vue des besoins évoluant dans un monde en changement permanent, a pour conséquence que l'Union ne devrait pas régler tout en détail quand il suffirait seulement de coordonner les grandes lignes des politiques concernées. L'importance de la subsidiarité et de la proportionnalité exige la mise en place de mécanismes de contrôle sur leur application.

Enfin, il convient de répéter que la répartition plus précise des compétences, le principe de subsidiarité et de proportionnalité, ainsi que les instruments d'action dont dispose l'Union doivent absolument être rendus plus transparentes. Il ne suffit pas de prendre en compte les préoccupations concrètes des citoyens à l'occasion de la refonte de la répartition des compétences. Il faut également que le citoyen sache que ses préoccupations ont été prises en compte et, à cet effet, il est nécessaire que les dispositions concernées soient accessibles et lisibles. Bien qu'il soit vrai que le système actuel d'attribution de compétences est complexe, les critiques partent souvent de fausses prémisses.

Quant à la voie à une Constitution pour les citoyens européens, il faut mettre en évidence que le succès d'une Europe élargie dépend de l'établissement, non d'une Union fédérale, mais d'une Union de nature fédérale³, ce qui implique le recours à une méthode politique proprement dite 'constitutionnelle'. En conséquence, l'Union a besoin d'une vraie Constitution ou d'un vrai Traité constitutionnel. Une telle Constitution renforcera la légitimité de l'intégration européenne, soulignera nos valeurs communes, rendra le projet européen plus proche des citoyens et allégera la crainte de certains de l'établissement d'un 'Superstate' qui usurperait les prérogatives des Etats-Nations ou éradiquerait la diversité nationale.

Cette Constitution, tout à fait transparente, lisible et accessible, regroupera d'abord les objectifs ou les missions de l'Union, la nouvelle répartition dynamique des compétences et les dispositions concernant l'architecture institutionnelle de l'Union. En plus, les valeurs communes, basées sur les Droits fondamentaux, avec leur rôle fondateur et de légi-

timité, occuperont une place centrale dans cette Constitution. Il faut ainsi respecter la vocation naturelle de la Charte des Droits fondamentaux à en faire part et alors l'intégrer dans cette Constitution. Cette incorporation est importante car la nature constitutionnelle de la Charte est à la base d'un contrat social et politique légitimant le projet européen et reconnaissant le rôle central de la citoyenneté européenne.

La répartition plus claire des compétences entre l'Union et les Etats membres doit nécessairement être accompagnée d'un recentrage dans le chef de l'architecture institutionnelle de l'Union, si on veut rendre l'Europe plus forte, plus simple et plus présente. S'agissant de réformes institutionnelles, elles doivent concerner toutes les composantes du triangle institutionnel, car il faut résoudre les problèmes de nature institutionnelle partant d'une vue d'ensemble. Ces réformes devront non seulement renforcer l'efficacité des institutions, mais également leur légitimité démocratique et leur transparence. La Commission part de la nécessité de la préservation et de la rénovation de la méthode communautaire.

Afin de rendre les résultats du vote à majorité qualifiée acceptables pour les Etats qui sont *'out-voted'*, la Commission doit continuer à garantir que, dans ses propositions, tient compte de l'intérêt de chacun. Deux principes en découlent:

- *Primo*, la Commission a le seul droit d'initiative, les décisions finales devant être adoptées par le Conseil et (généralement) par le Parlement.
- *Secundo*, la composition de la Commission reflète son indépendance et sa représentation de toute la Communauté.

Ce système est ce qu'on appelle la méthode communautaire et dans la Convention son succès est la meilleure preuve de ses avantages par rapport à la méthode intergouvernementale. Il est donc vital que la Commission se concentre sur ses missions stratégiques en affirmant sa capacité exclusive d'initiative. Dans un souci de légitimité démocratique, la Déclaration de Laeken s'est interrogée sur le mode de désignation du président de la Commission. Dans ce respect, il faut souligner l'importance de l'indépendance de cette institution pour pouvoir agir dans l'intérêt général européen, conciliant les intérêts nationaux parfois divergents. Vu la place centrale qu'occupe cette indépendance dans la méthode communautaire, elle doit à tout prix être garantie. Quant au fonctionnement de la Commission, la réforme administrative qu'elle a déjà commencée dans son propre sein, devrait continuer. Enfin, il y a lieu de confirmer et de consolider le rôle exécutif de la Commission.

Dans le chef du Parlement européen, il faudra confirmer et renforcer son rôle législatif, lorsque le rôle exécutif de la Commission sera confirmé.

Ainsi, le rôle législatif du Parlement européen devrait être consolidé, par une extension générale de la procédure de codécision en matière législative. Il faut également accroître la légitimité démocratique du Parlement européen par une adaptation des modalités d'élection de ses membres, comme le prévoit dès aujourd'hui le Traité, avec le souci de rapprocher les électeurs et leurs élus et de renforcer le rôle des partis politiques européens.

Une amélioration du fonctionnement du Conseil constitue une réforme institutionnelle nécessaire. A cet effet, il faut d'abord établir une distinction claire et transparente entre ses fonctions législatives et exécutives. Dans un besoin urgent de plus de légitimité démocratique dans le chef du Conseil, cela permettra l'ouverture au public des réunions du Conseil lorsqu'il remplit ses fonctions législatives, afin de permettre un contrôle démocratique par les parlements des Etats membres. Pour améliorer son fonctionnement, il y a en plus une demande claire d'élargir le champ de la décision majoritaire, ce que le traité de Nice n'a pas suffisamment accompli. Enfin, quant au Conseil européen, il faudrait que celui se recentre autour de ces travaux d'orientation générale et de grandes impulsions politiques. Il faudrait également introduire plus de transparence et plus de collectivité dans ses travaux, ainsi qu'il faudrait réfléchir profondément au changement de son système de présidence semestrielle tournante. Ainsi une augmentation de légitimité et d'efficacité pourrait être réalisée dans son chef.

Dans ce cadre de réformes institutionnelles, ainsi que dans le souci de transparence et de légitimité démocratique, il convient de réfléchir au rôle des parlements nationaux. Il s'agit de rechercher comment les parlements nationaux sauraient être impliqués dans le processus décisionnel européen. Un contrôle législatif constitue une fonction essentielle des parlements nationaux. A cet effet il faut renforcer substantiellement le contrôle qu'ils exercent déjà aujourd'hui sur les représentants des gouvernements qui siègent au Conseil. Le protocole annexé au Traité d'Amsterdam a renforcé l'information des parlements nationaux sur les propositions législatives communautaires. Cette mesure ne suffit cependant pas et devrait alors être complétée entre autres par l'ouverture des débats au Conseil, permettant un contrôle effectif sur les représentants des gouvernements au Conseil. Certains ont proposé la création d'une deuxième chambre législative au niveau européen, mais cette option ne devrait pas être retenue car elle rendrait l'architecture institutionnelle de l'Union encore plus complexe et empêcherait ainsi l'efficacité d'ensemble du système communautaire. On peut en outre se demander s'il n'existe déjà pas une sorte de deuxième chambre, à côté du Parlement européen, lorsque le Conseil exerce ses fonctions législatives.

En conclusion, on pourrait dire que les réformes institutionnelles devraient mener à plus d'efficacité, plus de transparence, plus de démocratie, ainsi qu'à une identification claire, voire une restauration, d'un côté de la véritable fonction exécutive à l'intérieur du système institutionnel et de l'autre du domaine législatif. Cela permettra à l'Union de légiférer sur des normes générales, sans codifier en détail les modalités de leur mise en œuvre. Cela permettra également d'améliorer la coopération avec les Etats membres pour la préparation, puis la mise en œuvre des politiques communes. Une telle distinction claire est en outre nécessaire dans le cadre de l'ouverture des débats du Conseil lorsqu'il exerce ses fonctions législatives ou si on veut étendre le pouvoir de codécision du Parlement européen à toute matière législative.

Le fil rouge doit rester la prise en compte des préoccupations concrètes des citoyens. Le souci de transparence et de démocratie est étroitement lié à cette approche. Un autre point de départ c'est la rénovation de la méthode communautaire. En soulignant les succès de la méthode communautaire et les désavantages et coûts de la méthode intergouvernementale, il est nécessaire aussi d'élargir le champ d'application de la majorité qualifiée. Toutefois, il sera nécessaire d'adapter cette méthode aux nouvelles exigences d'efficacité, de transparence et de démocratie. En ce qui concerne la répartition des compétences, la plus-value d'une action au niveau européen ou au niveau national ou régional dans un certain domaine constitue également un autre fil conducteur.

ANNEXE

«Arbre thématique» des questions du débat sur l'Avenir de l'Union.

Déclaration de Laeken

1. *Une meilleure répartition et définition des compétences dans l'Union européenne*

La Déclaration de Laeken pose trois séries de questions, dont les deux dernières sont un net approfondissement de Nice:

- Des questions sur le thème '*délimitation de compétences*' de Nice, *stricto sensu*, notamment les méthodes d'attribution de compétence et le principe de subsidiarité.
- Des questions visant à un éventuel *ajustement des compétences*: où faire *plus* (et quoi faire plus) *au niveau de l'Union*? la Déclaration

pose en particulier des questions sur la PESC, la Coopération Policière et Judiciaire Pénale, la politique économique, les domaines social, environnement, santé et sûreté alimentaire.

- Ensuite: *quoi laisser aux Etats membres ou aux régions.*
- Trois questions sur les *garanties contre les 'creeping competences'*, en particulier une éventuelle révision «à la lumière de l'acquis jurisprudentiel» des art. 95 et 308 du Traité CE.

2. La simplification des instruments de l'Union

- Réduire le nombre d'instruments?
- Avoir plus recours aux législations-cadre?
- Principe de proportionnalité.

Il s'agit en réalité d'une *explicitation* du premier thème de Nice: toutes ces questions font *intra sec* partie de la question d'une *délimitation plus précise des compétences*: le type d'instrument est un élément-clé de l'exercice de compétences.

3. Davantage de démocratie, de transparence et d'efficacité dans l'Union européenne

A la différence de la déclaration de Nice, qui ne mentionnait qu'un aspect, important mais pas central, de l'architecture institutionnelle (à savoir: le rôle des parlements nationaux), la déclaration de Laeken ouvre de façon *très large* toutes les questions sur la *future architecture institutionnelle de l'Union*, en trois séries de questions. Les questions énumérées ne sont pas toujours équilibrées et ne mentionnent pas tous les aspects, mais comme elles vont dans tous les sens et qu'elles sont souvent formulées de façon très large, il ne devrait y avoir aucune difficulté d'aborder, sur base de ces questions, tout aspect de l'architecture institutionnelle que l'on voudra.

- Une première série de questions concerne la *légitimité démocratique et la transparence des Institutions*: Commission (notamment: mode de nomination), pouvoirs et élection du PE, rôle du Conseil, équilibre interinstitutionnel
- La deuxième série concerne le thème mentionné à Nice: *rôle des parlements nationaux*
- Une troisième série de questions concerne plus directement *l'efficacité du processus décisionnel et le fonctionnement des institutions*:

elle englobe des questions de nature assez diverse, allant de l'extension du vote à la Majorité qualifiée, à celle de la procédure de co-décision, à l'organisation du Conseil (rotation des présidences) et à la représentation extérieure.

4. *La voie vers une Constitution pour les citoyens européens*

Sous ce titre sont compris *deux thèmes de Nice* (statut de la Charte et simplification), mais en les plaçant dans *une perspective tout à fait différente*: alors que la déclaration de Nice prévoyait que la simplification ne devait pas changer le sens des traités, les questions de Laeken aboutissent à se demander s'il faut rédiger une *Constitution*. La déclaration fait la distinction entre quatre séries de questions:

- Sous la rubrique prétendument appelée 'simplification sans changer le contenu' viennent deux questions qui, de toute évidence changent le contenu: faut-il revoir la *distinction entre l'Union et les Communautés?*, ainsi que la division en *piliers*.
- Ensuite viennent les questions sur la scission du traité entre un *traité de base* et les autres dispositions
- Après le *statut de la Charte* et l'éventuelle adhésion à la Convention européenne de Rome de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950.
- Enfin: la simplification et le réaménagement, ne devraient-ils pas conduire à l'adoption d'un *texte constitutionnel*?

Essai de regroupement des questions

Si l'on tient compte du fait que, à notre avis, le deuxième groupe de questions (sur les instruments) relève en réalité de la question plus large de la délimitation des compétences, les questions dont devra s'occuper la Convention peuvent effectivement être regroupées, à l'instar de la Déclaration de Laeken, en trois groupes: *répartition des compétences, architecture institutionnelle et fonctionnement des institutions, simplification et constitutionalisation des traités*.

De façon plus développée (et non pas en suivant à la lettre la Déclaration de Laeken), un «arbre thématique» pourrait prendre la forme indiquée ci-après. A noter que 3 des 4 thèmes de Nice s'y trouvent (*en caractères italiques*); le quatrième (simplification sans changer le sens des traités) est déjà dépassé par la Déclaration de Laeken.

1. *Répartition des compétences*

- Délimitation plus précise des compétences, stricto sensu: clarification de l'attribution des compétences dans les traités, à équilibre politique constant; y compris la question des instruments
- Réexamen de l'actuelle attribution des compétences, pour élargir les compétences de l'Union, éventuellement également pour restituer des compétences ou pour les limiter
- Procédures de garanties du respect des compétences.

2. *Architecture institutionnelle et fonctionnement des institutions*

- Rôle des institutions (i) pour les fonctions 'législatives'; (ii) pour les fonctions 'exécutives'.
- Rôle des parlements nationaux.
- Renforcement de la légitimité démocratique des institutions (en fonction du rôle), en particulier de la Commission, et de la transparence.
- Fonctionnement des institutions.
- Efficacité des procédures de décision entre institutions.

3. *Simplification et constitutionalisation des traités*

- Structure fondamentale de l'Union (fusion UE/CE; suppression des piliers).
- Structure du droit primaire: division entre un traité de base et des actes secondaires.
- Contenu du traité de base; notamment intégration de la Charte.
- Statut du traité de base: Constitution?

Notes

¹ Professeur (Profesor Titular) de Droit International Public à l'Université de Valladolid. A présent Directeur Adjoint du cabinet du Commissaire António Vitorino, responsable d'Affaires de Justice et Intérieur à la Commission Européenne.

Cet article engage seulement son auteur et ne représente pas les positions de l'institution dans laquelle il travaille actuellement.

² Il s'agit de M. Peterle, un des deux représentants du parlement slovène.

³ Sans vouloir rentrer dans un débat nominaliste, l'auteur se réclame de l'école de pensée sur ce point de Carl Schmitt qui prônait pour une définition de la catégorie «fédérale» incluant aussi la notion de «confédération forte», caractérisée pour le maintien de deux ordres constitutionnels concurrents, mais horizontaux, avec une distribution des domaines de souveraineté «commune» et individuelle. Les thèses modernes de Philip Schmitter sur la notion de «condominium» seraient aussi proches de mon idée de «nature fédérale».