

Recueil de textes produits sous la présidence italienne de la CIG (janvier-juin 1996)

Légende: En juillet 1996, la division «Politique de l'information, transparence et relations publiques» du secrétariat général du Conseil de l'Union européenne compile pour le public les principaux textes échangés dans le cadre de la Conférence intergouvernementale sous la présidence italienne. La publication a valeur d'instrument de documentation.

Source: Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne (Politique de l'Information, transparence et relations publiques), Conférence intergouvernementale en vue de la révision des traités – Semestre de la Présidence italienne : recueil de textes, Bruxelles, juillet 1996.

Copyright: (c) Union européenne

URL: http://www.cvce.eu/obj/recueil_de_textes_produits_sous_la_presidence_italienne_de_la_cig_janvier_juin_1996-fr-219a0084-4b7c-40a2-b8e5-2bb295717377.html

Date de dernière mise à jour: 18/12/2013

FR

Conférence intergouvernementale en vue de la révision des traités

SEMESTRE DE LA PRÉSIDENTE ITALIENNE

Recueil de textes



SECRETARIAT GÉNÉRAL
CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE

Handwritten variations of the word 'Conférence' in various colors and styles, including 'Konferenzy', 'Konferenssia', 'Confereencia', 'Conférence', 'Konferentie', 'Confereencia', 'Konferenza', 'Konferen', and 'Konferen'.

CONFERENCE INTERGOUVERNEMENTALE EN VUE DE LA REVISION DES TRAITES

SEMESTRE DE LA PRESIDENCE ITALIENNE

RECUEIL DE TEXTES

Bruxelles, juillet 1996

AVERTISSEMENT

La présente publication constitue un instrument de documentation établi par le Secrétariat général du Conseil. Elle n'engage pas la responsabilité des institutions communautaires ni celle des gouvernements des Etats membres.

Pour de plus amples informations, on s'adressera à la division «Politique de l'information, transparence et relations publiques» à l'adresse suivante :

Secrétariat général du Conseil
Rue de la Loi, 175
B -1048 Bruxelles

Téléphone : (32.2) 285.84.46
Fax : (32.2) 285.63.61

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur Internet via le serveur Europa (<http://europa.eu.int>).

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 1997

ISBN 92-824-1366-7

© CECA-CE-CEEA, Bruxelles • Luxembourg, 1997

Printed in Italy

SOMMAIRE

<u>AVANT-PROPOS</u>	5
<u>INTRODUCTION</u>	7
<u>CONVOCATION DE LA CONFERENCE INTERGOUVERNEMENTALE :</u>	9
1. Projet de révision présenté par le gouvernement italien	11
2. Avis de la Commission	15
3. Avis du Parlement européen	37
4. Avis du Conseil	61
5. Conseil européen de Turin (29 mars 1996) : Conclusions de la présidence sur la Conférence intergouvernementale	65
<u>PREMIERE PHASE DES TRAVAUX DE LA CONFERENCE INTERGOUVERNEMENTALE :</u>	75
6. Rapport de la présidence au Conseil européen sur l'état d'avancement des travaux de la conférence	77
7. Textes préparés par la présidence au cours de la première phase de la conférence	111
8. Conseil européen de Florence (21 et 22 juin 1996) : Conclusions de la présidence sur la conférence intergouvernementale	129

PREFACE

La longue négociation qui devra aboutir au traité sur lequel se fondera l'Union européenne du siècle prochain a été marquée, au cours du semestre pendant lequel l'Italie a exercé la présidence du Conseil, par des étapes importantes.

A la lumière des travaux du Groupe de réflexion, lancés à Messine en juin 1995, la présidence italienne a entrepris d'établir l'ordre du jour de la Conférence intergouvernementale, dont l'ouverture officielle a eu lieu à Turin le 29 mars 1996. Sur la base des indications fournies par le Conseil européen quant aux points à examiner en priorité, la Conférence intergouvernementale a ensuite travaillé à un rythme soutenu, abordant les principales questions désignées par les chefs d'Etat et de gouvernement : rapports des citoyens avec l'Union, adaptation des institutions, définition d'une politique extérieure commune plus efficace, cohérente et solidaire.

Les progrès réalisés ont permis de disposer pour le Conseil européen de Florence d'un rapport intérimaire constituant un état de la situation pour la suite des travaux sous la présidence irlandaise.

Le rassemblement des textes fondamentaux de la conférence durant la présidence italienne offre l'occasion d'évaluer l'importance des résultats obtenus et, surtout, l'ampleur de l'effort accompli pour favoriser un premier rapprochement entre les positions nationales.

La présidence a toujours réaffirmé qu'elle était consciente du caractère décisif d'un succès réel de la conférence de révision du traité en vue d'une issue positive en ce qui concerne les autres échéances auxquelles l'Union doit faire face au cours des prochaines années : l'élargissement, qui entraînera la révision de certaines politiques communes et des dispositions financières actuelles ; le passage à la monnaie unique.

Il convient d'être conscient de la difficulté des tâches qui nous attendent, si nous voulons franchir avec succès et de manière ambitieuse le passage difficile que constitue la révision du traité.

L'engagement commun qui se dégage des textes réunis ci-après permet raisonnablement d'espérer que les Etats membres sauront encore une fois trouver entre eux le juste équilibre dans l'intérêt d'une Europe plus intégrée, ouverte, à la hauteur des missions historiques qui sont les siennes et de son héritage intellectuel.

Le ministre des affaires étrangères



Lamberto Dini

INTRODUCTION

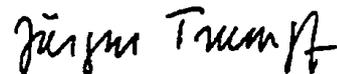
Au terme de la première phase des travaux de la Conférence intergouvernementale pour la révision des traités, qui a coïncidé avec la fin de la présidence italienne, il nous a paru utile de rassembler les documents les plus importants relatifs à cette phase de la conférence, qui s'est ouverte à Turin le 29 mars 1996, ainsi qu'à sa convocation.

La procédure de révision a commencé par la présentation au Conseil, par le gouvernement italien, le 8 janvier 1996, conformément à l'article N du traité sur l'Union européenne, d'un projet destiné à modifier les traités sur lesquels est fondée l'Union (document n° 1). Consultés sur la base de la disposition précitée, la Commission et le Parlement européen ont exprimé un avis favorable à la convocation d'une conférence intergouvernementale, le 28 février et le 13 mars 1996 respectivement (documents n° 2 et 3). Après que le Conseil eut à son tour, le 25 mars 1996, rendu un avis favorable (document n° 4), une conférence des représentants des gouvernements des Etats membres a été convoquée par le président du Conseil, le 29 mars 1996 à Turin. Le même jour s'est tenue une réunion du Conseil européen, essentiellement consacrée à la conférence proprement dite (document n° 5).

La progression des travaux de la Conférence intergouvernementale durant la première phase est illustrée dans le rapport présenté au Conseil européen de Florence à la fin de la présidence italienne. A ce rapport sont annexés les projets de textes élaborés par la présidence au cours de cette première phase (documents n° 6 et 7). Sur la base de ces documents, le Conseil européen de Florence des 21 et 22 juin 1996 a pris acte des travaux effectués et esquissé les objectifs à poursuivre dans la suite de la conférence (document n° 8).

La publication du présent recueil - confiée au Secrétariat général du Conseil - se situe dans le cadre de l'activité de publicité, à laquelle ce dernier consacre beaucoup d'énergie. Elle vise à promouvoir dans le public une connaissance plus large de l'importante activité actuellement déployée pour réviser les traités.

Le Secrétaire général du Conseil



Jürgen Trumpf

CONVOCATION
DE LA
CONFERENCE INTERGOUVERNEMENTALE

**1. PROJET DE REVISION
PRESENTE PAR LE GOUVERNEMENT ITALIEN**

8 janvier 1996

M. Jürgen TRUMPF,
Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne

Monsieur le Secrétaire général,

J'ai reçu du gouvernement italien l'instruction de soumettre au Conseil, conformément à l'article N du traité sur l'Union européenne, le projet tendant à la révision des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne, qui figure en annexe.

(formule de politesse)

(s.) Luigi GUIDOBONO CAVALCHINI

Ambassadeur
Représentant permanent de l'Italie

Projet tendant à la révision des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne

Il est proposé de réunir une conférence des représentants des gouvernements des Etats membres, comme le prévoit l'article N paragraphe 1 du traité sur l'Union européenne.

Conformément aux objectifs énoncés aux articles A et B du traité sur l'Union européenne, la conférence intergouvernementale devra examiner les dispositions pour lesquelles une révision est prévue, ainsi que le prévoit l'article N paragraphe 2 de ce traité. La conférence examinera en outre certaines questions mentionnées dans les conclusions des Conseils européens de Bruxelles (10 et 11 décembre 1993) et de Corfou (24 et 25 juin 1994), dans l'accord de Ioannina et dans certains textes interinstitutionnels.

La conférence intergouvernementale devra examiner les améliorations et les modifications qu'il apparaîtra nécessaire d'apporter aux traités sur lesquels est fondée l'Union afin d'adapter celle-ci à la réalité d'aujourd'hui et aux exigences de demain, en tenant compte, conformément aux conclusions du Conseil européen de Madrid des 15 et 16 décembre 1995, des résultats des travaux du Groupe de réflexion et des objectifs suivants :

- 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 à l'extérieur.

2. AVIS DE LA COMMISSION

28 février 1996

Madame Susanna AGNELLI,
Présidente du Conseil de l'Union européenne

Madame la Présidente,

Suivant votre demande et sur la base du projet de révision des Traités sur lesquels est fondée l'Union européenne remis par la Présidence italienne, j'ai l'honneur de vous remettre l'Avis émis par la Commission, au titre de l'article N du Traité sur l'Union européenne, sur la convocation de la Conférence Intergouvernementale.

La Commission se réserve, bien entendu, la possibilité de compléter et de développer les réflexions contenues dans ce document en apportant le moment venu sa contribution aux travaux de la Conférence.

L'Avis de la Commission est également remis au Parlement européen.

(Formule de politesse).

(s.) Jacques SANTER

Président de la Commission Européenne

**«RENFORCER L'UNION POLITIQUE ET PRÉPARER
L'ÉLARGISSEMENT»**

Le Traité prévoit qu'«une conférence des représentants des Etats membres sera convoquée en 1996».

Dans cette perspective, la présidence italienne a, conformément à l'article N :

- *soumis au Conseil un projet tendant à la révision des traités sur lesquels est fondée l'Union, et*
- *adressé au Parlement et à la Commission une demande d'avis sur la réunion d'une conférence intergouvernementale.*

Le présent document constitue l'avis de la Commission.

1. La conférence intergouvernementale constitue la première étape d'un calendrier serré dont elle conditionne le succès : dans les quatre années à venir, l'Europe doit avoir mis en place une monnaie unique (1er janvier 1999), décidé de ses orientations en matière de défense et notamment de l'avenir de l'UEO, établi le nouveau cadre financier de l'Union et ajusté ses politiques dans la perspective de l'élargissement.
2. Les Etats membres ont conclu et mis en oeuvre, depuis 1993, un Traité sur l'Union européenne qui répondait à une double et grande ambition :
 - la volonté de retirer tous les effets positifs du marché intérieur, en le complétant d'une monnaie unique et d'une convergence des politiques macro-économiques des Etats membres;
 - la nécessité de doter l'Union d'une véritable dimension politique, lui permettant à la fois de mieux répondre collectivement à ses besoins internes, et d'être fortement présente sur la scène internationale.

Ces deux ambitions sont liées : une monnaie unique, élément fédérateur majeur entre les opérateurs économiques mais aussi entre les citoyens, requiert une identité politique et sociale forte.

3. Le Traité sur l'Union européenne prévoyait qu'une nouvelle conférence intergouvernementale se tiendrait en 1996, afin de consolider et renforcer cette Union toujours en devenir.

A cette fin, les institutions de l'Union ont établi au premier semestre 1995 un diagnostic convergent du fonctionnement du Traité sur l'Union européenne. Le Groupe de Réflexion le résume en une seule phrase : "l'Union ne dispose pas des moyens à la hauteur de ses ambitions".

La Commission estime que ce décalage mérite à lui seul un ajustement substantiel des institutions.

4. Mais la nécessité d'adapter le traité ne s'arrête pas là. Car, de façon enthousiasmante, l'histoire offre la chance de rassembler les peuples dans une Union élargie.

Le principe de l'élargissement est acquis. Deux aspects le caractérisent :

- il n'est plus un événement lointain. Le rendez-vous de 1996 constitue vraisemblablement l'unique et dernière occasion de réfléchir à quinze Etats membres sur le fonctionnement de l'Union dans un cadre élargi;
- cet élargissement sera différent de ceux qui l'ont précédé, par son ampleur et sa diversité; une Europe plus vaste sera nécessairement plus hétérogène, et dès lors plus complexe.

L'accroissement du nombre des membres de l'Union engendre le risque de sa dilution. Il ne faudrait pas, selon la formule d'un Chef d'Etat, "qu'au moment où le dernier adhérent arrivera, il adhère à quelque chose qui n'existe déjà plus". L'élargissement doit se faire en préservant les acquis de quarante ans de construction européenne. Ces acquis seront les fondements de la solidarité vis-à-vis des nouveaux Etats membres.

5. C'est pourquoi l'Union européenne ne peut s'engager dans cet élargissement, sans qu'au préalable les voies et moyens de son fonctionnement n'aient été modifiés, parfois de manière fondamentale.

De même, les engagements pris dans le traité sur l'Union européenne doivent être intégralement respectés, tout spécialement l'Union économique et monétaire comportant une monnaie unique à la date prévue.

6. La conférence qui s'ouvre est cruciale; l'approfondissement de l'Union et son élargissement sont liés. La Commission attend de la conférence intergouvernementale qu'elle renforce l'Union pour préparer l'élargissement autour d'un projet politique. L'Union doit dès lors :

- être plus proche du citoyen;
- s'affirmer à l'extérieur;
- se doter d'un système institutionnel propre à fonctionner dans une Europe élargie.

Dans ces conditions, la Commission est favorable à la réunion de la conférence intergouvernementale.

I. Une Europe pour le citoyen

7. Le citoyen doit être impliqué dans l'Europe. La notion de "citoyenneté européenne", consacrée par le Traité sur l'Union européenne, complète la citoyenneté nationale.

Cette notion de citoyenneté, qui est multiple, doit être développée :

- elle repose sur un modèle européen de société qui comprend la garantie de droits fondamentaux reconnus par tous, ainsi qu'un engagement de solidarité entre ses membres;
- elle se développe dans un espace où la liberté de mouvement et d'établissement doit s'accompagner de conditions de sécurité suffisantes;
- elle implique enfin que les citoyens comprennent l'Europe qui, construite au fil d'amendements successifs des traités, a été rendue chaque fois plus complexe. Il convient donc de la simplifier et de la démocratiser.

1. Promouvoir le modèle européen de société

8. Bâti sur un ensemble de valeurs communes à toutes les sociétés européennes, le projet européen combine les traits de la démocratie -droits de l'homme, état de droit- avec ceux d'une économie ouverte fondée sur le dynamisme du marché, la solidarité et la cohésion. Au nombre de ces valeurs figure l'accès des citoyens à des services universels ou à des services d'intérêt général, contribuant aux objectifs de solidarité et d'égalité de traitement.

Le modèle européen de société s'exprime notamment dans le Traité sur l'Union européenne par des objectifs généraux tels que la réalisation d'un niveau élevé d'emploi ou d'un développement durable, par des politiques spécifiques et par l'encouragement au dialogue social.

Au moment de franchir une nouvelle étape politique, l'appui à ce modèle mérite d'être confirmé et précisé.

Les droits de l'homme

9. Les Etats membres de l'Union défendent les droits de l'homme : tous ont adhéré à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'Union elle-même s'y conforme dans ses décisions comme dans son action.

Toutefois, elle devrait afficher avec plus de force son appartenance à ces valeurs, soit directement dans le traité, soit en adhérant à la Convention. Ceci se justifierait d'autant plus que l'Union s'agrandit et se diversifie. Sur cette question, un avis de la Cour de Justice est attendu.

En outre, la conférence devrait inclure dans le traité des dispositions portant sur l'interdiction de toute discrimination, notamment en ce qui concerne l'égalité entre hommes et femmes au-delà des dispositions relatives à la parité de la rémunération, et la condamnation du racisme et de la xénophobie.

Une Union de droit

10. Consolider une Union de droit, c'est notamment assurer la mise en oeuvre et le respect du droit communautaire, dont la responsabilité incombe d'abord aux autorités nationales. Ceci s'impose d'autant plus dans une Communauté élargie comportant des systèmes juridiques et administratifs nationaux plus hétérogènes.

La Commission considère que :

- ses moyens d'assurer l'application du droit communautaire devraient être rendus plus efficaces, notamment pour ce qui concerne le marché intérieur;
- le rôle de la Cour de Justice devrait être renforcé, en particulier en ce qui concerne le respect de ses arrêts.

11. La fraude aux intérêts financiers des Communautés doit être efficacement combattue. Elle ne pourra l'être sans un engagement total des Etats membres aussi bien que des institutions.

La Commission propose que l'Union se dote d'une base juridique appropriée.

La dimension sociale

12. Au moyen de politiques ou de règles publiques, avec la participation des partenaires sociaux et de la société civile, chaque Etat membre s'efforce de garantir dans le contexte d'une économie ouverte, la réalisation d'objectifs sociaux pour tous les citoyens.

L'Union a vocation à contribuer à la réalisation de ces objectifs, dont les Etats membres, les opérateurs économiques et les partenaires sociaux sont les acteurs principaux. Les citoyens doivent percevoir que l'Union contribue à mieux garantir l'exercice de certains droits fondamentaux de caractère social.

La dimension sociale doit tenir une place importante dans la conférence. Il s'agit avant tout d'assurer un socle social commun pour tous les citoyens de l'Union. La Commission estime que sa réalisation exige essentiellement de réintégrer le protocole social dans le traité, et aussi de préciser certaines dispositions concernant la coopération entre Etats membres en matière de politique sociale, telle que celle relative à la lutte contre l'exclusion ou contre la pauvreté. Il convient également de mieux associer les acteurs de la société civile capables de développer des initiatives et de nouvelles solidarités.

L'emploi

13. Le chômage porte atteinte aux fondements de nos sociétés : il touche près de vingt millions de personnes, notamment des jeunes. Sans négliger le rôle de politiques macro-économiques adéquates, sa résorption dépend avant tout des opérateurs économiques.

Dans son Livre Blanc de 1993 sur la croissance, la compétitivité et l'emploi, la Commission avait proposé un ensemble d'actions visant à mobiliser tous les acteurs de la société. Cette stratégie reste d'actualité : croissance, compétitivité et emploi vont de pair. Seule une économie compétitive est susceptible de créer de façon durable des emplois.

Une action structurée et cohérente de l'Union doit contribuer à restaurer un haut niveau d'emploi qui constitue déjà un objectif du traité.

A cette fin, la Commission propose d'insérer dans le traité des dispositions spécifiques pour l'emploi. Fondées sur l'acquis de l'expérience communautaire, et considérant l'emploi comme une question d'intérêt commun, elles viseront à :

- créer les conditions d'une stratégie commune pour l'emploi;
- stimuler la coopération entre les différents acteurs;
- consolider les dispositifs de surveillance multilatérale des programmes pluriannuels des Etats membres;
- prendre en compte l'emploi dans toutes les politiques communautaires.

Un développement durable

14. Un environnement fondé sur un niveau élevé de protection est l'une des préoccupations majeures des citoyens de l'Union.

La Commission considère que les dispositions du traité concernant un développement durable et un environnement sain devraient être renforcées sur deux points :

- le droit à bénéficier d'un environnement sain et le devoir de l'assurer, devraient être inclus dans les dispositions du traité concernant le citoyen;
- l'environnement devrait être expressément intégré dans les autres politiques de l'Union.

2. Réaliser un espace de liberté et de sécurité

15. Le principe de la libre circulation des personnes sur le territoire de l'Union est inscrit dans le traité. Cependant, sa mise en oeuvre reste soumise à d'importantes limitations :

- il n'est mis en pratique que de manière incomplète dans l'ensemble de l'Union;
- pour progresser dans ce domaine, certains Etats membres ont dû recourir à une convention ad hoc (Accord de Schengen); mais elle n'assure pas les mêmes garanties que le droit communautaire.

L'exercice de la liberté de circuler suppose aussi que soient suffisamment maîtrisés des problèmes complexes, tels que l'asile et les flux d'immigration, la criminalité, la drogue et le terrorisme. Or, ces problèmes se sont internationalisés : aucun ne s'arrête à la frontière d'un Etat membre.

L'Union n'a jusqu'ici abordé ces problèmes qu'avec des méthodes et des moyens dépassés.

La Commission propose de remédier aux insuffisances du traité dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, notamment son défaut d'efficacité et l'absence de contrôle démocratique et judiciaire, en le dotant d'objectifs clairs et d'instruments et méthodes appropriés.

16. L'objectif général est d'appliquer et de renforcer le principe de libre circulation et de séjour, déjà inscrit dans le traité, dans un contexte de sécurité.

Les objectifs spécifiques devraient s'articuler autour de quatre axes :

- établir des conditions communes d'entrée, de séjour, et de statut des ressortissants des pays tiers dans l'Union;
- permettre la reconnaissance mutuelle effective des jugements rendus par les tribunaux nationaux;
- lutter contre la criminalité et la fraude sous leurs différentes formes;
- stimuler la coopération effective entre les administrations des Etats membres.

17. En outre, les instruments et les méthodes suivants devraient être adoptés :

La prise de décision

L'actuelle unanimité généralisée soit paralyse le Conseil, soit ramène la décision au niveau le plus bas. La Commission estime que la majorité qualifiée doit en principe la remplacer.

Une participation accrue du Parlement européen est nécessaire, en particulier pour les sujets qui peuvent affecter les droits individuels des citoyens.

Enfin la capacité d'initiative de la Commission devrait être prévue pour tous les domaines concernés.

Les instruments juridiques

Ni l'action et la position commune à l'effet juridique peu clair, ni la convention internationale classique dont l'entrée en vigueur est aléatoire et tardive, ne sont adaptées; il faut que l'Union dispose dans ce domaine d'instruments juridiques plus performants.

Le contrôle juridictionnel

Les décisions prises devraient être soumises au contrôle de la Cour de Justice, ne serait-ce que pour garantir une interprétation uniforme des textes.

Les méthodes de travail

Les structures de travail actuelles du Conseil, à niveaux multiples et qui ne permettent pas un travail efficace, doivent être simplifiées.

18. La Commission estime que ces objectifs seraient les mieux assurés par le transfert des domaines de la justice et des affaires intérieures vers le cadre communautaire, à l'exception de la coopération judiciaire en matière pénale et de la coopération policière. Ce transfert s'impose particulièrement dans les domaines les plus étroitement liés à la circulation des personnes, tels les règles régissant le franchissement des frontières externes, la lutte contre la drogue, la politique d'immigration, la politique à l'égard des ressortissants des pays tiers et l'asile.

Cette logique conduit à intégrer le contenu de l'Accord de Schengen dans le cadre du traité.

3. Simplifier et démocratiser l'Europe

19. L'action de l'Union doit être comprise : c'est un gage de démocratie. Ainsi, la transparence est une exigence à laquelle doivent se soumettre les institutions : les actions de l'Union doivent être accessibles et lisibles pour assurer l'accès des personnes intéressées à une information utile.

Le rôle du Parlement européen est évidemment primordial, et doit être renforcé.

La transparence et le contrôle démocratique ne seront toutefois pleinement assurés que si les parlements nationaux sont mieux associés aux affaires de l'Union. A cette fin, ils doivent disposer à temps de toute l'information nécessaire des institutions et organes de l'Union, et de leur gouvernement.

L'Europe doit agir moins pour agir mieux. Elle s'y est déjà engagée, en mettant en oeuvre le principe de subsidiarité inscrit dans le traité. Les Etats membres et les institutions doivent poursuivre dans cette voie, la seule qui permette à l'Europe d'intervenir au niveau le plus efficace, qu'il soit communautaire, national ou régional.

Simplifier l'Europe doit avant tout conduire à des modifications de ses règles institutionnelles. Il faut donc :

- simplifier et consolider les traités;
- simplifier et démocratiser la prise de décision.

1. Simplifier et consolider les traités

20. Les traités instituant l'Union et les Communautés européennes sont au fil des années devenus de plus en plus complexes et de moins en moins lisibles.

L'existence d'une douzaine de traités et actes de base, totalisant plus de 700 articles, parmi lesquels des dispositions de nature fondamentale et d'autres à caractère technique, ainsi que la survivance d'un grand nombre de dispositions obsolètes, rendent difficile l'accès au droit primaire de l'Union européenne.

En outre, la coexistence de trois Communautés juridiquement distinctes et de l'Union qui les englobe sans pour autant avoir la personnalité juridique, ne facilite pas la perception par l'opinion publique du processus d'intégration européenne.

Enfin, les modes de coopération "intergouvernementale" en matière de politique étrangère et d'affaires intérieures et de justice viennent encore compliquer la construction.

La tâche de simplifier et de consolider les traités doit être poursuivie aussi loin que possible.

2. Simplifier et démocratiser la prise de décision

21. La multiplication et la complexité des procédures tant législatives que d'exécution, ont rendu le système décisionnel de l'Union boursoufflé et illisible. Par ailleurs, les dispositions relatives à la procédure budgétaire devraient être simplifiées, et l'acquis des accords interinstitutionnels consolidé.

Il est déterminant, au nom de la transparence et de la démocratie, que la conférence intergouvernementale en opère une remise en ordre et une simplification.

22. La Commission propose quatre mesures pour remédier à cette situation :

Les procédures de décision

Elles devraient être limitées à trois types : les décisions adoptées sur avis simple du Parlement, sur avis conforme de celui-ci, et en codécision entre le Parlement et le Conseil.

La codécision

Elle devrait être étendue et simplifiée. Elle constitue une des avancées majeures de la maturation d'un vrai pouvoir législatif du Parlement européen. Conformément au traité, la Commission soumettra au Conseil un rapport sur l'extension du champ d'application de la codécision.

La Commission considère que la procédure de codécision a dans l'ensemble bien fonctionné. Elle pourrait cependant être plus rapide et plus efficace si elle était simplifiée notamment par : l'introduction de délais en première lecture, la suppression de la phase d'intention de rejet en deuxième lecture et la suppression de la troisième lecture.

Quant au champ d'application de la codécision, la Commission considère que les actes de nature législative doivent être adoptés en codécision. Ceci suppose une clarification de ce qui relève de la législation. La codécision devrait en tout cas s'appliquer aux domaines actuellement régis par la procédure de coopération, laquelle devrait disparaître.

L'avis conforme

Le champ d'application de l'avis conforme devrait être complété et clarifié. Dans les domaines d'ordre "constitutionnel" (modification des traités, ressources propres), l'avis conforme du Parlement européen devrait être requis.

En revanche, cette procédure ne devrait plus s'appliquer dans les domaines législatifs ni pour les programmes d'action communautaires, pour lesquels la codécision doit devenir la règle.

Enfin, dans le domaine des accords internationaux, le champ d'application de l'avis conforme devrait être clarifié, notamment en s'inspirant du rôle joué par les parlements nationaux dans les Etats membres.

Les mesures d'exécution

Le système communautaire en matière de mesures d'exécution est complexe et peu transparent.

Les procédures de décision pour les actes d'exécution doivent être rendues plus conformes aux responsabilités des institutions. Ceci signifie que la Commission doit pleinement jouer son rôle d'organe exécutif, sous le contrôle de l'autorité législative. Il convient à cet égard de prendre en compte le rôle du Parlement lorsque l'acte de base est adopté en codécision. Dans ce cas, il y aurait lieu de prévoir une procédure permettant au Parlement ou au Conseil de s'opposer à un projet de mesure proposé par la Commission. La mesure serait alors adoptée en codécision.

En outre, le nombre des procédures d'exécution devrait être réduit, afin d'éviter les débats stériles entre institutions sur le type de procédure à suivre, et afin de mieux tenir compte de la nature des décisions à prendre. La Commission suggère de s'en tenir au maximum aux trois types de comités avec les procédures correspondantes, en supprimant les variantes : le comité consultatif, le comité de gestion et le comité de réglementation.

II. Une identité extérieure forte

23. Selon le Traité sur l'Union européenne, l'Union doit "affirmer son identité sur la scène internationale". Mais l'expérience n'a pas concrétisé l'influence accrue que les Etats membres pouvaient attendre de leur action commune. Leurs efforts sont souvent dispersés, et ils risquent de l'être davantage après l'élargissement.

La conférence doit avoir une ambition simple et claire : donner à l'Union la capacité réelle d'agir plutôt que de réagir, et permettre ainsi de mieux défendre les intérêts de ses citoyens.

Certains éléments d'une politique extérieure unique et cohérente existent déjà à des degrés divers dans des domaines tels que la politique commerciale, l'assistance économique l'action en faveur du développement et l'action humanitaire. D'autres éléments, tels que la politique étrangère et de sécurité commune, en sont encore à un stade insuffisant de leur développement.

La conférence devrait donc avoir les objectifs principaux suivants :

- rassembler les différents éléments des relations extérieures en un tout efficace, par des structures et des procédures qui renforcent la cohérence et la continuité de l'action extérieure;
- améliorer la politique étrangère et de sécurité commune à tous les stades;
- créer une réelle identité européenne dans les domaines de la sécurité et de la défense, partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune.

1. Assurer la cohérence de l'action extérieure

24. L'Union devrait être capable de parler d'une voix. Sa politique extérieure ne sera efficace que lorsqu'elle aura atteint une unité d'action, entre les différents éléments qui la composent et pour lesquels différentes institutions sont responsables.

Le traité fait déjà obligation au Conseil et à la Commission d'agir de manière cohérente en politique extérieure. Mais dans la mesure où la structure actuelle du traité n'assure pas cette cohérence, il est nécessaire de renforcer cette obligation.

La Présidence du Conseil et la Commission devraient assurer que les deux institutions responsables, à divers titres, de la politique étrangère de l'Union, coopèrent effectivement. Cela renforcerait considérablement la continuité et l'efficacité de la politique étrangère de l'Union.

2. Renforcer l'action communautaire extérieure

Trois questions doivent être abordées :

La politique commerciale

25. Les dispositions du traité doivent être mises à jour pour tenir compte de l'évolution radicale des structures de l'économie mondiale : les services, la propriété intellectuelle et les investissements étrangers directs en prennent une part toujours croissante. Ces évolutions se reflètent dans les responsabilités étendues accordées à l'Organisation Mondiale du Commerce.

Or, les pouvoirs dont dispose la Communauté pour traiter de ces éléments de la politique commerciale, sont flous et génèrent d'inutiles débats de procédure. La défense des intérêts des Etats membres, et donc celle de leurs entreprises, s'en trouve affaiblie.

La Commission estime que la politique commerciale de la Communauté devrait être clarifiée en conséquence.

Le fonctionnement de l'Union dans les organismes internationaux

26. Le traité est mal adapté à la nécessité croissante où se trouve l'Union de négocier dans le cadre d'organismes internationaux ou de participer à leur fonctionnement. Les difficultés surgissent lorsque certains aspects relèvent à la fois de la responsabilité communautaire et de la compétence des Etats membres. La coordination des points de vue des Etats membres devient alors compliquée et inefficace, et la position de négociation s'en trouve régulièrement affaiblie.

La Commission propose que le traité comporte des dispositions explicites pour assurer que l'Union, parlant d'une voix, puisse défendre tous les intérêts en cause.

Complémentarité des politiques extérieures des Etats membres avec celle de la Communauté

27. De façon générale il conviendra, par des mécanismes appropriés, d'organiser une convergence effective entre les politiques des Etats membres et celle de la Communauté dans les domaines de compétences partagées, tels le développement, le transport et l'environnement.

3. Affirmer la politique étrangère et de sécurité commune

28. A titre préalable, il convient de souligner qu'une politique étrangère et de sécurité commune ne peut se développer sans une volonté politique affirmée des Etats membres, et des objectifs clairement définis.

La Présidence et la Commission devraient ensemble assurer la visibilité de la politique étrangère et de sécurité commune. Celle-ci requiert en tout état de cause une série d'améliorations, depuis la préparation des décisions jusqu'à leur adoption et leur exécution. Tout au long de ce processus, il est indispensable que le tandem Présidence/Commission agisse de manière cohérente et efficace. Pour sa part, la Commission renforcera son dispositif interne pour faire face à cette exigence. Dans ce contexte, la conférence devrait examiner les moyens de renforcer la Présidence, soutenue par le secrétariat du Conseil.

Préparation des décisions

29. Les décisions doivent s'appuyer sur une meilleure analyse, et sur une analyse qui soit commune aux membres de l'Union.

A cet effet, une "cellule d'analyse commune" devrait être créée, constituée d'experts des Etats membres et de la Commission. Il s'agirait d'un service commun, bénéficiant éventuellement d'une contribution de l'Union de l'Europe Occidentale. Ses analyses fourniraient à la Présidence et à la Commission des éléments utiles pour la formulation et la cohérence de leurs propositions. La localisation de cette cellule est une question de moindre importance.

La formulation de la politique étrangère serait facilitée par l'insertion dans les structures de préparation du Conseil, d'un comité politique permanent à Bruxelles.

Adoption des décisions

30. Le traité a introduit dans la politique étrangère et de sécurité commune, la notion de "position commune" et d'"action commune". L'usage fait de ces deux instruments juridiques a été confus et source de litiges.

La Commission estime qu'il conviendrait d'en clarifier l'utilisation.

31. Mais quel que soit l'instrument utilisé, l'obligation de l'unanimité rend difficile la prise de décision.

La Commission estime qu'il conviendrait de recourir, en tant que règle générale, au vote à la majorité qualifiée dans la politique étrangère et de sécurité commune. Des règles spécifiques devront être prévues pour les questions ayant trait au domaine militaire.

Il existe par ailleurs des situations dans lesquelles un nombre limité d'Etats membres souhaite agir sur un sujet donné. De telles initiatives doivent pouvoir aussi constituer des actions de l'Union, lorsqu'elles ne s'opposent pas à l'intérêt général de l'Union, et que celui-ci est dûment représenté.

Exécution des décisions

32. Représenter l'Union à l'extérieur et exécuter ses décisions est une tâche à facettes multiples, en raison du rôle important des Etats membres, et de la pluralité des paramètres de la politique extérieure. Le facteur commun en est le cadre institutionnel unique : quel qu'en soit le domaine, communautaire ou "intergouvernemental", les décisions sont prises par le Conseil.

La responsabilité de l'exécution devrait incomber principalement à la Présidence et à la Commission. Cette approche n'empêcherait pas de confier éventuellement certaines tâches ad hoc à des personnalités nommément mandatées.

33. Dans la mesure où les décisions prises au titre de la politique étrangère et de sécurité commune entraînent des dépenses, la situation actuelle n'est ni transparente ni efficace car elle nécessite des négociations spécifiques à chaque occasion.

La Commission propose que les dépenses correspondantes soient incluses dans le budget de la Communauté, sauf décision expresse contraire.

4. Construire une identité européenne de sécurité et de défense

34. La politique étrangère de l'Union souffre de son incapacité à projeter un appui militaire crédible. Il s'agit là d'une leçon indéniable de l'expérience récente. Une véritable identité européenne en matière de sécurité et de défense est indispensable. Elle exige des Etats membres une claire volonté politique.

L'OTAN reste le pivot central de la défense, au sein de laquelle il convient de développer un pilier européen. Dans ce contexte, l'UEO remplit un rôle important dans la ligne déjà tracée par le traité. Tous les Etats membres ne souscrivent cependant pas, à ce stade, à des engagements de défense identiques vis-à-vis de l'OTAN ou de l'UEO.

La Commission estime qu'une véritable politique étrangère et de sécurité commune doit parvenir à une défense commune.

35. Par conséquent, il convient que la conférence :

- permette l'introduction dans le traité d'engagements de l'Union sur des missions de maintien ou de rétablissement de la paix (missions dites "de Petersberg");
- renforce la capacité de l'Union en matière de sécurité en prévoyant une participation appropriée des ministres de la défense au Conseil;
- réexamine le rôle de l'Union de l'Europe Occidentale en vue de son intégration dans l'Union selon un calendrier fixé.

Dans ce contexte, la Commission rappelle que la sécurité et la défense de l'Union doivent reposer sur une base industrielle solide, aux performances crédibles. Ceci demande une meilleure intégration du secteur de l'armement dans les règles générales du traité, une solidarité et une coopération renforcées incluant la création d'une agence d'armement, et une approche cohérente en matière de commerce extérieur.

III. Des institutions pour l'Europe élargie

36. Les propositions qui précèdent visent à approfondir l'Union, tant sur le plan interne que sur le plan externe. Elles sont en tout état de cause indispensables, car elles visent à donner à l'Union les moyens de ses ambitions. Elles sont aussi des conditions d'un élargissement réussi.
37. Cet élargissement soulève aussi des questions institutionnelles qui lui sont propres.

La Commission considère que la conférence devra résoudre trois problèmes :

- tenir compte des répercussions du plus grand nombre de membres dans les institutions;
- s'écarter systématiquement de la décision à l'unanimité;
- instaurer une flexibilité permettant notamment à l'Union de progresser sans être entravée par le rythme des plus lents de ses membres.

1. Adapter les institutions

38. L'accroissement substantiel du nombre de membres de l'Union, aura des effets mécaniques sur le fonctionnement des institutions. Nul doute que la difficulté de travailler ensemble, augmentera avec le nombre de participants : des langues plus nombreuses, des réunions plus longues et moins interactives. Les problèmes pratiques seront nombreux, et ils ne devront pas être éludés.

Mais l'élargissement aura aussi de réelles conséquences institutionnelles, pour lesquelles la préservation d'un équilibre global entre les institutions est essentielle.

Le Parlement Européen

39. Le nombre de sièges attribué à chaque Etat dans le Parlement européen a permis jusqu'à présent d'établir un compromis entre la réalité démographique et sa correction par une sur-représentation des Etats les moins peuplés, qui assure que les principales tendances politiques dans tous les Etats puissent être représentées.

Ce principe devrait être maintenu dans une Union élargie. Mais, pour éviter une démesure du Parlement européen, le nombre des parlementaires devrait être limité, indépendamment du nombre des Etats adhérents à l'Union.

Le Parlement européen a lui-même proposé de limiter ses membres à 700. La Commission partage cette suggestion.

Un effet de cette réduction sera que l'assise électorale de chaque parlementaire s'élèvera au point de dépasser le million d'électeurs dans les Etats les plus peuplés. La Commission estime qu'il devient alors d'autant plus nécessaire de fixer un mode d'élection commun qui assure au mieux la représentativité des élus, comme le prévoit d'ailleurs déjà le traité.

Le Conseil des Ministres

40. L'accroissement du nombre de membres sera également ressenti au Conseil des ministres, essentiellement sous trois aspects :

- il est vrai que le système de rotation semestrielle de la Présidence fera que chaque Etat membre ne l'exercera que de façon plus espacée. La Commission considère néanmoins que la Présidence est un service et une charge que chaque Etat assume au nom de l'Union, et qui mobilise son opinion publique autour de l'idée européenne. La conférence devra toutefois examiner différentes modalités de renforcement des pouvoirs d'action de la présidence, ainsi que l'ordre de rotation des semestres présidentiels;
- la pondération des votes entre les Etats membres : le vote à la majorité qualifiée représente un mécanisme essentiel de la prise de décision au Conseil. La pondération des votes des Etats membres en est un corollaire : elle a été établie comme un compromis entre des Etats égaux en droit, mais de poids démographique différent. Ainsi, la pondération actuelle des votes reflète un biais, accepté par tous, en faveur des Etats les moins peuplés de l'Union.

Mais il est également certain que les pays concernés par l'élargissement seront presque tous des Etats relativement peu peuplés. Il en résulte qu'en conservant la pondération actuelle, on accroîtrait le poids relatif des plus petits Etats.

La Commission estime donc qu'afin de conserver l'équilibre actuel, il sera justifié lors de l'élargissement, soit d'adapter la pondération des voix, soit d'introduire un système nouveau qui ferait référence à la fois à la majorité des Etats membres et à une majorité de la population de l'Union.

- Le seuil de la majorité qualifiée : l'élargissement aura nécessairement pour effet de rendre la prise de décision plus complexe. La Commission considère donc qu'aucune adaptation ne devra avoir pour effet de rendre la prise de décision plus difficile. Le seuil normal de la majorité qualifiée, fixé depuis l'origine de la Communauté autour de 71%, ne devra dès lors en aucun cas être relevé.

Le besoin se fait en outre sentir que le Conseil "Affaires générales" retrouve un rôle efficace de coordination et d'arbitrage dans les différents domaines du traité.

La Commission

41. Dans la perspective d'une augmentation substantielle du nombre des membres de l'Union, il faut préserver à la fois la légitimité, la collégialité et l'efficacité d'une institution dont la vocation est de représenter, en toute indépendance, l'intérêt général.

Cela signifie d'abord que son droit d'initiative, ses pouvoirs d'exécution et sa fonction de gardienne des traités, soient assurés.

La Commission estime en outre que son Président devra être désigné par le Conseil européen et approuvé par le Parlement. Le Président de la Commission doit jouer un rôle important dans la composition de la Commission pour en assurer la collégialité. Dans ce contexte, ses membres devront être désignés d'un commun accord entre le Président de la Commission et les gouvernements respectifs des Etats membres.

42. La Commission considère que, dans le contexte de l'élargissement, le nombre de commissaires devrait être réduit à un par Etat membre.

La Commission est consciente du fait que sa composition et sa structure devront être revues au-delà d'un certain nombre d'Etats membres. La conférence devra prévoir la procédure adéquate à ce sujet.

La Cour de justice

43. La Cour de justice sera aussi confrontée au défi du nombre. La perspective d'arriver à une soixantaine de magistrats à la Cour et au Tribunal de première instance oblige à réfléchir davantage sur les conséquences d'une telle évolution.

La Cour a, dans son rapport au Groupe de réflexion, souligné l'importance de la représentation des différents systèmes juridiques nationaux. Mais elle signalait également "qu'une augmentation importante du nombre des juges serait susceptible de faire franchir à la formation plénière de la Cour la frontière invisible séparant une juridiction collégiale d'une assemblée délibérante; de plus, dans la mesure où l'essentiel des affaires seraient jugées par des chambres, il serait de nature à mettre en danger la cohérence de la jurisprudence".

La Commission soutient également les indications de la Cour selon lesquelles le mandat des juges pourrait être allongé et rendu non renouvelable, afin d'asseoir encore plus parfaitement leur indépendance.

2. Généraliser le vote majoritaire

44. Dans une Union élargie, le maintien de l'unanimité mènerait fréquemment à la paralysie. La difficulté de l'obtenir augmente en effet de façon exponentielle avec le nombre de ses membres.

La Commission propose dès lors que le vote majoritaire devienne la règle générale.

Deux observations complémentaires doivent alors être faites :

- il n'y a pas de fatalité à ce que l'unanimité soit nécessairement remplacée par la majorité qualifiée telle que définie actuellement. Dans les domaines particulièrement sensibles, la décision pourrait par exemple être prise à une majorité "superqualifiée";
- ce qui est vrai de la législation communautaire, l'est également du traité lui-même et de sa modification : si dans l'avenir il ne demeurerait modifiable qu'à l'unanimité, le traité risquerait d'être définitivement figé dans l'état où la conférence de 1996 l'aura laissé, rendant improbable la perspective de progrès ultérieurs de la construction européenne.

Il faut à cet égard observer que les traités comportent actuellement des dispositions de caractère divers, dont certaines seulement sont de nature vraiment fondamentale (préambule, principes fondamentaux, objectifs de l'Union, fonctionnement des institutions), alors que d'autres ne le sont pas (les politiques de l'Union). La consolidation des traités, évoquée plus haut, devrait permettre de faire une claire distinction entre ces deux types de dispositions.

La Commission estime qu'à l'avenir, au moins les dispositions autres que de nature "constitutionnelle" devraient pouvoir être modifiées selon un système moins contraignant que celui en vigueur actuellement.

3. Organiser la flexibilité

45. L'Union européenne ne doit pas être condamnée à progresser au rythme des plus lents de ses membres.

Ceci est d'autant plus vrai dans une Union élargie.

L'Union pratique depuis longtemps certaines formes de flexibilité : les législations communautaires connaissent exceptions ou dérogations, en principe limitées et temporaires. Nul doute que dans le contexte de l'accession de nouveaux Etats membres, il sera fait recours à cette pratique, pour les amener progressivement à une pleine participation dans toutes les politiques communes.

La Commission constate en outre que l'approfondissement de l'Union se réalise parfois déjà au moyen d'une flexibilité organisée, comme on le constate avec l'Union Economique et Monétaire.

En revanche, la Commission rejette fermement toute idée d'"Europe à la carte" (tel que le protocole social) qui nie le projet européen commun et les liens et solidarités qu'il engendre.

46. La Commission estime cependant que l'Union européenne doit rendre possibles des formes de coopérations ou intégrations renforcées entre certains de ses membres désireux de progresser plus vite dans la réalisation des objectifs du traité. Une telle approche ne devrait être envisagée qu'après épuisement des possibilités d'actions entre tous les Etats membres au titre du traité.
Cette flexibilité devra suivre les principes suivants, afin de garantir l'unité de l'Union :

- compatibilité avec les objectifs de l'Union;
- respect du cadre institutionnel de l'Union;
- ouverture permanente aux Etats qui voudraient et pourraient la rejoindre;
- préservation du marché unique et de ses politiques d'accompagnement;

La Commission devra être le garant du respect des principes énumérés ci-dessus, sous le contrôle de la Cour.

3. AVIS DU PARLEMENT EUROPEEN

21 mars 1996

M. Jürgen TRUMPF,
Secrétaire du Conseil de l'Union européenne

Monsieur le Secrétaire général,

Le Parlement européen a adopté, sur base d'un rapport de sa commission institutionnelle,

une résolution portant avis du Parlement européen sur la convocation de la Conférence intergouvernementale, évaluation des travaux du Groupe de Réflexion et précision des priorités politiques du Parlement européen en vue de la Conférence intergouvernementale,

et a décidé d'en transmettre le texte au Conseil.

J'ai l'honneur de vous adresser en annexe, au nom du Président du Parlement européen, dans les langues officielles des Communautés, le procès-verbal de la séance en question contenant la résolution du Parlement.

Conformément à l'article 133 paragraphe 4 du Règlement du Parlement, le procès-verbal de la séance sera publié au Journal officiel des Communautés européennes.

(Formule de politesse).

(s.) Enrico VINCI

Secrétaire général
du Parlement Européen

Résolution portant (i) avis du Parlement européen sur la convocation de la Conférence intergouvernementale, (ii) évaluation des travaux du Groupe de Réflexion et précision des priorités politiques du Parlement européen en vue de la Conférence intergouvernementale

Le Parlement européen,

- vu ses résolutions du 17 mai 1995 sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne dans la perspective de la conférence intergouvernementale de 1996 - mise en oeuvre et développement de l'Union ⁽¹⁾ et du 14 décembre 1995 sur l'ordre du jour de la Conférence intergouvernementale de 1996 en vue du Conseil européen de Madrid ⁽²⁾ ainsi que le rapport du groupe de réflexion,
 - eu égard aux auditions publiques qui ont eu lieu en octobre 1995 et février 1996,
 - vu la lettre du Conseil (C4-0026/96), par laquelle il a été consulté conformément à l'article N, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, sur la convocation d'une conférence intergouvernementale pour examiner les modifications à apporter aux traités sur lesquels est fondée l'Union européenne,
 - vu l'avis de la Commission du 29 février 1996: "Renforcer l'union politique et préparer l'élargissement" (COM(96)0090 - C4-0151/96),
 - vu le rapport de la commission institutionnelle et les avis de la commission des affaires étrangères, de la sécurité et de la politique de défense, de la commission de l'agriculture et du développement rural, de la commission des budgets, de la commission économique, monétaire et de la politique industrielle, de la commission de la recherche, du développement technologique et de l'énergie, de la commission des relations économiques extérieures, de la commission juridique et des droits des citoyens, de la commission des affaires sociales et de l'emploi, de la commission de la politique régionale, de la commission des transports et du tourisme, de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la protection des consommateurs, de la commission de la culture, de la jeunesse, de l'éducation et des médias, de la commission du développement et de la coopération, de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures, de la commission du contrôle budgétaire, de la commission de la pêche, de la commission du règlement, de la vérification des pouvoirs et des immunités et de la commission des droits de la femme (A4-0068/96),
- A. considérant que la Communauté européenne et l'Union européenne ont été durant la période qui a suivi la deuxième guerre mondiale synonymes de paix, de stabilité politique et de développement économique et social harmonieux en Europe et que l'Union doit aussi avoir à l'avenir la même signification, notamment pour les pays qui souhaitent se joindre à elle,

⁽¹⁾ JO n° C 151 du 19/6/1995, page 56

⁽²⁾ Procès verbal de la session de telle date, partie II, point 1, c

- B. considérant que l'élargissement constitue une extraordinaire opportunité pour l'unification politique de l'Europe, et que la CIG devra réformer l'Union pour la préparer au futur élargissement et, en même temps, approfondir le processus d'intégration;
- C. considérant qu'il est absolument indispensable que la Conférence intergouvernementale prenne en compte le souhait qu'expriment les citoyens d'une Europe qui tende à un meilleur équilibre des politiques communes, à une définition complète de la citoyenneté européenne, à une politique efficace de sécurité intérieure, à une politique étrangère visible au service de la paix, à une ouverture et à une transparence plus grandes de l'Union européenne, à des règlements et à des procédures plus démocratiques et plus efficaces et à une gestion financière limpide qui combatte les fraudes,
- D. considérant que les principes constitutifs de l'Union européenne exigent une réforme des traités, afin de trouver un équilibre plus adéquat entre les institutions et les politiques européennes, de consacrer l'importance de la cohésion et de la solidarité en matière de politique étrangère et de sécurité commune, d'accroître la légitimité démocratique des institutions européennes et de les rendre ouvertes et transparentes,
- E. considérant que le "renforcement de la cohésion économique et sociale" et "l'instauration d'une citoyenneté de l'Union" prévus dans l'article B des dispositions communes ne peuvent se réaliser sans renforcer la dimension culturelle de l'Union; que la culture est moteur de développement et que tout développement durable doit tenir compte de l'impact de l'ensemble des politiques sur l'environnement et sur le patrimoine,
- F. considérant que le nécessaire renforcement des politiques existantes n'est concevable que dans la perspective de la fusion des trois piliers et dans un cadre institutionnel et juridique unique, en respectant le principe de la subsidiarité et de la solidarité,
- G. considérant que ces raisons sont suffisantes en elles-mêmes pour procéder à des réformes en profondeur et que l'élargissement prochain de l'Union à Malte et à Chypre et à l'Europe centrale et orientale apportera une raison supplémentaire non négligeable d'adapter ses institutions et son fonctionnement aux besoins d'une Union élargie;
- H. considérant que le traité sur l'Union européenne prévoit formellement, en son article N, paragraphe 2, une évaluation et une réforme de ce traité, mais qu'une limitation de la révision aux aspects indiqués dans le traité est insuffisante pour préparer l'Union européenne à l'élargissement à venir,
- I. considérant qu'il est essentiel que l'Union définisse, à partir de l'acquis communautaire qui reste incontournable, des objectifs et des finalités clairs et précis partagés par tous les États membres et qui ne pourront en aucun cas être remis en cause,
- J. considérant qu'outre la Conférence intergouvernementale, il faudra au cours des prochaines années prendre des décisions importantes concernant l'Union monétaire, la renégociation du système des ressources propres ainsi que les perspectives financières et les négociations d'adhésion, et que cet ensemble de décisions seront décisives quant à la forme que prendra l'Union européenne en l'an 2000,

- K. considérant que le rapport du groupe de réflexion constitue une base de départ satisfaisante pour les négociations de la Conférence intergouvernementale mais que, s'il présente un certain nombre d'options positives, il contient aussi des lacunes, des options négatives et ne comporte aucun accord unanime sur les grands enjeux de la Conférence intergouvernementale; qu'il est indispensable, dès lors, que le Parlement indique clairement sa position et ses priorités avant le début de la Conférence,
- L. considérant que le Parlement européen doit être étroitement associé aux négociations de la Conférence et qu'il doit pouvoir donner son avis conforme sur le résultat final, avant que les parlements nationaux ne donnent leur assentiment,
- M. considérant que les citoyens européens doivent être tenus au courant du processus de la Conférence pour que les décideurs de celle-ci ne perdent pas le contact avec l'opinion et que le processus de ratification puisse se dérouler avec un large soutien de l'opinion publique,

AVIS DU PARLEMENT SUR LA CONVOCATION DE LA CIG

1. se déclare favorable à la convocation de la Conférence intergouvernementale afin de procéder aux améliorations et modifications nécessaires des traités et de progresser ainsi dans la voie d'une véritable union politique;

LES PRIORITÉS ESSENTIELLES POUR L'AVENIR DE L'EUROPE

2. réaffirme encore une fois que sa résolution précitée du 17 mai 1995 constitue la base de sa position sur la CIG; estime qu'un certain nombre de priorités doivent être respectées lors de la Conférence si l'on veut que celle-ci aboutisse à un résultat méritant ratification:
 - I. **une meilleure définition de la citoyenneté européenne et un plus grand respect des droits de l'homme** par l'extension des droits spécifiques reconnus aux citoyens européens dans le traité, la protection des droits de l'homme fondamentaux et des principes d'égalité de traitement et de non-discrimination et le regroupement des droits relatifs aux citoyens qui sont actuellement éparpillés dans le traité dans un chapitre unique sur la citoyenneté européenne et enfin par la création d'une garantie de protection juridique totale pour les organes de l'Union, les États membres et les citoyens, par la Cour de justice des Communautés européennes; le renforcement de la dimension culturelle et des possibilités d'échange dans l'Union aura une incidence considérable sur sa légitimité démocratique;
 - II. **une réponse plus efficace aux préoccupations des citoyens concernant la sécurité interne**, par:
 - la communautarisation des aspects externes de la politique en matière de justice et d'affaires intérieures (politique des visas, de l'asile, de l'immigration, règles de franchissement des frontières extérieures), lutte contre le trafic illicite de drogue et coopération judiciaire en matière civile;
 - un recours accru aux institutions et procédures communautaires en ce qui concerne la coopération policière, navale et douanière et la coopération judiciaire en matière pénale;
 - III. **le développement de la dimension sociale et écologique, et de la politique de l'emploi, dans le marché intérieur, et le renforcement de la cohésion économique et sociale** en tant que mission fondamentale de l'Union et partie intégrante de l'acquis communautaire grâce à des adaptations appropriées du traité et l'amélioration de la définition et de la coordination des politiques communautaires conduites dans ces domaines, ainsi que leur démocratisation;

IV. le renforcement du rôle extérieur de l'Union européenne, notamment en ce qui concerne la sauvegarde de la paix et de la sécurité, à travers le développement d'une politique étrangère et de sécurité commune fonctionnant pleinement, notamment grâce à l'utilisation accrue du vote à la majorité qualifiée, la création d'une unité d'analyse et de planification commune sous l'égide de la Commission et l'intégration graduelle de l'UEO dans le traité UE;

V. une réponse positive à la demande des citoyens relative à un accroissement de l'ouverture et de la transparence grâce à une réduction des procédures de décision de l'Union européenne, l'introduction du principe fondamental d'ouverture dans le traité, la garantie de l'accès aux documents de l'Union et l'ouverture des réunions du Conseil consacrées aux problèmes législatifs, et la garantie de la publicité des décisions et de tous les documents du Conseil relevant du domaine législatif;

VI. des progrès décisifs pour une Europe plus efficace et plus démocratique, basée sur le concept de l'égalité statutaire des États garantissant que tous les États membres se trouvent sur un pied d'égalité en termes de participation dans les institutions de l'Union; des progrès doivent être réalisés, en particulier, par l'introduction du vote à la majorité qualifiée et d'une procédure de codécision simplifiée qui serait la procédure généralement applicable aux problèmes législatifs et par le renforcement du rôle du Parlement européen;

VII. une crédibilité renforcée pour l'Union européenne par la lutte effective contre l'utilisation frauduleuse des ressources financières communautaires à tous les niveaux, ce qui suppose:

- la définition selon une procédure démocratique de toutes les réglementations communautaires nécessaires pour protéger les intérêts financiers de la Communauté européenne;
- un contrôle renforcé par la Cour des Comptes;
- le caractère contraignant des observations du Parlement jointes à la décision de décharge;

VIII. un traité simplifié, codifié et plus facile à comprendre;

3. estime que, pour 1999, il convient d'établir un système de ressources propres adéquat, selon les principes de la solidarité entre les États membres, de la subsidiarité, de la prospérité relative des États membres et de la cohésion économique et sociale, afin de garantir l'autonomie de l'Union et l'efficacité de son action; ce système ne devra pas entraîner de charges fiscales supplémentaires pour les citoyens;

UNE STRATÉGIE, UNE DYNAMIQUE INSTITUTIONNELLE ET DES INSTRUMENTS AU SERVICE DE CES PRIORITÉS ESSENTIELLES

4. **Une meilleure définition de la citoyenneté européenne et un plus grand respect des droits de l'homme**
 - 4.1. la citoyenneté européenne doit acquérir un contenu juridique précis; les droits et les obligations qui s'attachent à la citoyenneté européenne doivent être regroupés dans le premier chapitre du traité sous l'intitulé "Déclaration des droits fondamentaux et dispositions relatives à l'exercice des droits des citoyens et résidents européens", et ce sur la base de la déclaration des droits et libertés fondamentaux adoptée par le Parlement européen le 12 avril 1989 ⁽¹⁾. Il conviendrait que ce nouveau chapitre du traité précise que la citoyenneté européenne enrichit le citoyen de nouveaux droits et obligations envers l'Union et ne se substitue pas à la citoyenneté nationale mais la complète;
 - 4.2. il conviendrait que l'Union européenne adhère à la convention européenne des droits de l'homme et des droits fondamentaux afin de conférer aux droits de l'homme ancrés dans la convention non seulement une applicabilité juridique au niveau européen mais aussi que ces droits puissent faire l'objet d'actions devant la Cour européenne des droits de l'homme;
 - 4.3. le traité devrait faire obligation aux États membres de respecter les droits de l'homme et les droits fondamentaux;
 - 4.4. il conviendrait d'incorporer au traité une liste des droits fondamentaux relatifs à la transposition et à l'application du droit de l'Union et des Communautés; l'aspect transfrontalier de la protection des droits fondamentaux (notamment protection de la liberté d'association et protection de la famille par-delà les frontières) devrait être pris en considération dans ce contexte;
 - 4.5. il conviendrait que l'Union européenne introduise dans ce chapitre spécial le principe de l'égalité de traitement et de la non-discrimination notamment en ce qui concerne la race, le sexe, les tendances sexuelles, l'âge, la religion ou le handicap;
 - 4.6. ce chapitre devrait également contenir une référence expresse à la suppression de la peine capitale et à la répression de tout acte de violence, de harcèlement et de propos racistes ou antisémites;
 - 4.7. l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes devrait être reconnue comme un droit fondamental dans le traité révisé; l'article 119 du traité CE devrait être maintenu en ce qui concerne son contenu mais étendu à l'égalité des chances dans tous les domaines, notamment la vie économique, sociale et familiale, et mentionner explicitement le recours aux actions positives;

⁽¹⁾ JO n° C 120 du 16/5/1989, page 52

- 4.8. il conviendrait de définir clairement dans ce chapitre les droits économiques et sociaux ayant une portée transnationale, en particulier les droits individuels et collectifs des travailleurs;
- 4.9. la liste des droits fondamentaux devrait comporter une section relative aux droits politiques dans l'Union européenne qui comprendrait notamment l'adoption d'un système électoral uniforme assorti d'un délai de mise en oeuvre, un statut unique pour les membres du Parlement européen et le développement des partis politiques au niveau de l'Union;
- 4.10. la position traditionnelle occupée par certains groupes sociaux dans les États membres est respectée compte tenu de l'acquis communautaire et la législation communautaire n'y porte pas atteinte;
- 4.11. l'Union doit promouvoir le développement de politiques communes dans le domaine de la jeunesse;
- 4.12. afin de promouvoir le sens de l'appartenance à l'Union et la solidarité entre les États membres, notamment parmi les jeunes, il conviendrait de créer un corps de paix européen volontaire destiné notamment à effectuer des interventions humanitaires dans l'Union européenne et hors de celle-ci;
- 4.13. il conviendrait que l'Union européenne soutienne la reconnaissance de la diversité culturelle et linguistique et la protection des minorités nationales traditionnelles ainsi que de leur langues par les États membres et, dans le cadre des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit, l'Union devrait reconnaître, protéger et aider ses langues et cultures minoritaires;
- 4.14. il conviendrait de prendre en compte la spécificité de la dimension culturelle et la nécessité de garantir le pluralisme dans les actions et dans les politiques mises en oeuvre dans tous les secteurs d'activité; il conviendrait que l'Union prenne des mesures communes nécessaires pour la promotion de la compréhension culturelle et linguistique tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, les échanges et les réseaux des institutions et des expériences, la sauvegarde des biens culturels, l'harmonisation des législations en matière de droit d'auteur, le soutien à la traduction, la libre circulation et la diffusion des oeuvres culturelles et des informations;
- 4.15. les citoyens européens ne seront en aucun cas considérés comme des étrangers à l'intérieur de l'Union européenne;
- 4.16. il convient que le traité reconnaisse aux ressortissants de pays tiers résidant légalement dans l'Union, le respect des droits de l'homme, l'égalité de traitement et de non-discrimination en matière de droits sociaux, économiques et culturels ainsi que le droit de vote aux élections locales conformément à la Convention du Conseil de l'Europe;
- 4.17. dans le domaine relevant de l'Union européenne (y compris Europol), il conviendrait de garantir une protection juridique générale par les tribunaux nationaux, le tribunal de première instance et la Cour de justice;
- 4.18. le sport devrait avoir sa place dans le traité tant sous l'aspect de la politique de la formation générale et professionnelle et de l'emploi que sous l'aspect de la politique culturelle; l'Union devrait en particulier encourager les initiatives transnationales, tout en respectant l'identité des Etats membres dans le domaine de la culture sportive;

5. Une réponse plus efficace aux préoccupations des citoyens concernant la sécurité interne

5.1. doivent être communautarisées les questions touchant:

- la politique d'asile (article K.1, point 1),
- les règles régissant le franchissement des frontières extérieures (article K.1, point 2),
- les règles régissant la politique de l'immigration et la politique à l'égard des ressortissants des pays tiers (article K.1, point 3),
- la lutte contre le trafic des stupéfiants (article K.1, point 9), ainsi que l'ajout à cet article de la mention explicite de la traite des êtres humains, en particulier des mineurs d'âge et des femmes,
- la lutte contre la fraude internationale et la criminalité organisée (article K.1, point 5),
- la coopération judiciaire en matière civile (article K.1, point 6), quand ces questions sont liées à l'exercice de la libre circulation des personnes;

5.2. les autres matières visées au titre VI du traité UE doivent être traitées par un recours accru aux procédures et institutions communautaires et révisées en tenant compte des éléments suivants:

- renforcement des pouvoirs de la Commission (droit d'initiative) et de ceux du Parlement (co-décision), afin d'améliorer le niveau de contrôle démocratique;
- reconnaissance de la compétence de la Cour de justice, en particulier de son pouvoir juridictionnel en cas de litige d'interprétation des textes des conventions;
- renforcement de la protection des droits de l'homme;
- développement de la majorité qualifiée;
- transparence (notamment publication au Journal officiel des propositions ainsi que des actes pris par le Conseil);
- abandon de l'utilisation fréquente d'instruments juridiques non prévus (résolutions, recommandations et conventions) par le traité sur l'Union européenne, afin de rendre possible le contrôle démocratique;

- 5.3. une disposition "passerelle" pour la communautarisation de ces matières doit être maintenue: les conditions de mise en oeuvre de l'article K.9 du traité doivent être assouplies par le recours du Conseil à la majorité qualifiée, l'exigence de ratification de cette décision par les États membres tient compte de leurs règles constitutionnelles respectives;
- 5.4. il importe de renforcer l'engagement des démocraties dans la lutte contre le terrorisme; les États membres doivent s'engager, dans le cadre d'un précepte spécifique du traité, à renoncer aux réserves qu'ils ont émises dans ce contexte en accord avec l'article 13 de la convention européenne de lutte contre le terrorisme;
6. **Développement de la dimension sociale et écologique et de la politique de l'emploi, dans le marché intérieur, ainsi que de la cohésion économique et sociale**
- 6.1. un marché unique, un développement durable, une cohésion économique et sociale, exigent la capacité d'adopter les politiques communes nécessaires dans les domaines correspondants: social, emploi, certains aspects de la fiscalité, environnement. En ces domaines, le vote à la majorité qualifiée et la codécision doivent être généralisés;
- 6.2. la transparence et la responsabilité démocratique doivent être renforcées pour ce qui est de la prise de décisions concernant la politique économique de l'Union et notamment de celles relatives à l'adoption des orientations économiques et à la procédure concernant les déficits excessifs;
7. **Une Union sociale ambitieuse**
- 7.1. l'accord sur la politique sociale est intégré au traité et devrait être amélioré;
- 7.2. doivent être repris dans le corps du traité les principes essentiels de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux, et notamment l'égalité entre femmes et hommes, ainsi que les droits transnationaux à l'organisation, à la négociation collective, à l'action syndicale et à la grève;
- 7.3. le traité doit prévoir l'obligation pour la Commission de présenter un ensemble de mesures, assorties d'un échéancier, nécessaires à la réalisation de l'Union sociale;
- 7.4. le traité doit prévoir clairement l'obligation, pour l'Union, de développer une politique visant à vaincre l'injustice sociale, l'exclusion, la discrimination et la pauvreté, et doter la Commission des compétences nécessaires pour mettre en oeuvre cette politique;

8. Une politique résolue en faveur de l'emploi

- 8.1. l'emploi doit être au centre de toutes les politiques communautaires, notamment celles qui sont menées dans le cadre de la politique économique. Il ne s'agit nullement de déstabiliser l'UEM mais de tenir compte des trois impératifs que constitue la compétitivité, la croissance et l'emploi et de faciliter sa réalisation en posant les jalons d'un développement durable;
- 8.2. il conviendrait d'ajouter au traité un nouveau chapitre instituant une "Union pour l'emploi". Ce chapitre définirait les objectifs et les procédures communs à suivre dans ce domaine et marquerait l'engagement des parties contractantes à l'égard de certains principes fondamentaux en matière de politique de l'emploi;
- 8.3. il conviendrait que l'article 2 du traité précise le rôle social de la Communauté en ce qui concerne la promotion d'un niveau élevé d'emploi et de protection sociale pour les femmes et pour les hommes;
- 8.4. l'objectif d'un niveau élevé d'emploi doit être inscrit à l'article 3 A, paragraphe 3, du traité, parmi les "principes directeurs" de l'action des États membres et de l'Union en vue de l'Union économique et monétaire; il doit être repris dans les autres articles pertinents du traité; il conviendrait que le traité confie au Conseil européen la mission d'adopter les grandes orientations des politiques économiques et de l'emploi afin d'établir l'équilibre nécessaire entre ces deux domaines d'action étroitement liés;
- 8.5. sera institué un comité de l'emploi, dont le statut sera similaire à celui du Comité monétaire et qui sera chargé de promouvoir la coordination des politiques des États membres et de la Communauté en matière d'emploi et de contribuer à la préparation des travaux du Conseil relatifs à la politique économique et de l'emploi, en concertation avec les partenaires sociaux;
- 8.6. propose que la CIG incorpore à l'article premier de l'accord sur la politique sociale le principe de "l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'oeuvre permettant leur égalisation dans le progrès" visé à l'article 117 paragraphe 1 du traité CE;

9. Politique fiscale et marché intérieur

- 9.1. l'approfondissement du marché intérieur et la promotion de la cohésion économique et sociale passent obligatoirement par l'harmonisation de certaines formes de taxation;

10. Information

- 10.1. l'Union encourage les échanges d'information sous toutes leurs formes et facilite l'accès des citoyens à ces informations en éliminant les obstacles. Elle protège le pluralisme dans le domaine des médias et de la culture;
- 10.2. l'Union doit favoriser la coopération entre sociétés de radiodiffusion et de télévision ainsi que le développement du secteur multimédia, notamment à travers l'élaboration de programmes conçus au niveau européen;

11. Obligations de service public: une Union européenne promouvant l'intérêt général

- 11.1 l'action de la Communauté ne s'oriente pas seulement vers l'établissement d'un régime de concurrence dans le marché unique : elle est aussi au service de l'intérêt général ; elle comporte donc des missions visant le renforcement de la cohésion économique et sociale et la protection des consommateurs et des usagers ;
- 11.2. il conviendrait de modifier les articles B du traité UE et les articles 90, paragraphe 3, et 100 A du traité CE en y mentionnant les services d'intérêt général;
- 11.3. les principes fondamentaux de service public, à savoir accessibilité, universalité, égalité, continuité, qualité, transparence et participation dans le contexte du marché unique et dans le respect du principe de subsidiarité, doivent figurer dans le traité;

12. Le renforcement de la cohésion économique et sociale en tant que mission fondamentale de l'Union et partie intégrante de l'acquis communautaire

- 12.1. la cohésion économique et sociale correspond à la solidarité entre les États membres et les régions et se traduit, dans toute la mesure du possible, par un développement équilibré et durable, la récupération des écarts structurels entre pays et régions et la promotion d'une égalité des chances effective entre les citoyens et les régions dans le marché unique;
- 12.2. le progrès du projet politique de l'Union européenne et la perspective de l'élargissement à des pays moins développés exigent que le principe de la cohésion économique et sociale ait un rôle central, inspirant toutes les actions et politiques de l'Union;
- 12.3. Le traité doit aussi inclure une disposition prévoyant un traitement différencié et spécifique pour les régions ultrapériphériques, compte tenu de leur situation géographique particulière, de la fragmentation de leurs marchés insulaires et de leur pénurie en ressources naturelles et de capital ;

13. Environnement

- 13.1. le groupe de réflexion jugeant souhaitable d'inscrire l'environnement parmi les objectifs de l'Union dans le traité, il convient d'inscrire dans le préambule du traité une mention spéciale relative à la durabilité et à l'environnement et de faire figurer la protection de l'environnement à l'article 3;
- 13.2. il conviendrait que le traité tienne explicitement compte de la protection de l'environnement dans la mise en oeuvre des politiques communes de l'Union, notamment par l'adaptation en ce sens des articles 130 U, paragraphe 1, 130 A et 130 B;
- 13.3. toutes les politiques et toutes les mesures de la Communauté doivent être compatibles avec l'objectif de garantir une protection maximale de l'environnement. C'est pourquoi la politique environnementale doit devenir partie intégrante de toutes les politiques de l'Union ayant des conséquences sur l'environnement comme la politique industrielle, la politique agricole et de la pêche, la politique des transports, la politique des réseaux transeuropéens, la politique de l'énergie et de la recherche, la politique régionale et structurelle ou la politique commerciale et économique. Il convient de modifier ou de compléter en ce sens les articles correspondants;
- 13.4. il y a lieu que les États membres puissent, le cas échéant, adopter des normes environnementales plus rigoureuses que l'Union européenne, conformément à l'article 100 A, paragraphe 4, du traité CE;
- 13.5. l'accent doit être mis sur la possibilité offerte par les études d'impact sur l'environnement de renforcer l'aspect environnemental dans les traités, en modifiant l'article 130 R, paragraphe 2, du traité CE;
- 13.6. la question du bien-être des animaux prend une importance accrue, notamment à cause du large débat qu'elle suscite parmi les citoyens européens; elle doit être reprise dans le traité CE sous forme de nouveau titre XVI B/ article 130 T;

14. Jeunesse

- 14.1. l'Union doit promouvoir la coopération entre les États membres afin de favoriser le développement de politiques transversales dans le domaine de la jeunesse;

15. Énergie

- 15.1. dans la perspective d'un développement durable, il est indispensable d'établir la compétence de l'Union européenne dans le domaine de l'énergie par la création d'un chapitre "Énergie" dans le traité, les aspects énergétiques des traités CECA et EURATOM et d'autres considérations énergétiques devant être repris dans un cadre commun de politique énergétique de manière à oeuvrer à une coopération générale en ce qui concerne la sécurité d'approvisionnement et la protection de l'environnement sur le marché intérieur;

16. Tourisme

- 16.1. le tourisme devra, dans ses aspects communautaires et internationaux et en sa qualité d'objectif fondamental de l'Union européenne, être inscrit dans le traité en tant que secteur propre et séparé de politique commune dans le cadre du marché intérieur;

17. Pêche

- 17.1. il est nécessaire d'insérer un titre distinct consacré à la pêche dans le traité;
- 17.2. demande l'application de la procédure d'avis conforme à tous les accords internationaux de pêche;

18. Le renforcement du rôle extérieur de l'Union européenne par le développement d'une politique étrangère et de sécurité commune fonctionnant effectivement

- 18.1. le renforcement nécessaire et urgent de la capacité d'action de l'Union vers l'extérieur ne peut être obtenu que si l'Union et ses États membres agissent plus résolument qu'ils ne l'ont fait jusqu'à présent, de manière solidaire, cohérente et efficace face aux événements extérieurs ou aux menaces et défis aux frontières extérieures;
- 18.2. le Parlement européen partage l'avis de la majorité des membres du groupe de réflexion qui constatent que l'absence de personnalité juridique de l'UE est source de confusion pour le monde extérieur, qu'elle rend difficile et affaiblit le rôle extérieur de l'Union; il convient que l'Union se voie reconnaître la personnalité juridique au niveau international;
- 18.3. l'Union garantit son intégrité territoriale et la sécurité de ses frontières extérieures;
- 18.4. es dispositions concernant les différents aspects de la politique extérieure, qu'il s'agisse de la politique commerciale, de la politique du développement - y compris le Fonds européen de développement -, de l'aide humanitaire, de la PESC, y compris la politique en matière de droits de l'homme et la future politique commune de défense, doivent être rassemblées en un seul chapitre du traité sur l'Union européenne;
- 18.5. les procédures en matière de politique économique extérieure devraient être simplifiées, notamment:
- par l'introduction de la codécision, en particulier pour l'article 113 (politique commerciale commune);
 - par l'extension de l'avis conforme à tous les accords internationaux, ainsi qu'aux mesures à prendre en matière de sanctions économiques (article 228 A);
- 18.6. le Fonds européen de développement doit s'inscrire dans la politique européenne de coopération au développement et prendre également un caractère communautaire;

- 18.7. le Conseil et la Commission sont assistés par un organe central d'analyse et de proposition, qui a pour but l'identification des intérêts communs de l'Union et de ses États membres et qui devrait faciliter, entre autres, la mise en oeuvre d'une diplomatie préventive active; cette unité est gérée par la Commission, en étroite coopération avec le Secrétaire général du Conseil; elle est composée de fonctionnaires de la Commission et du Conseil;
- 18.8. dans l'ensemble du domaine de la politique extérieure, y compris la PESC, les décisions doivent être prises à la majorité qualifiée; un État membre qui ne souscrit pas à une position commune ou à une action commune dans les domaines relevant de la PESC, et avec un caractère militaire, peut invoquer la possibilité de dérogation mais ne peut faire entrave à la position ou à l'action commune;
- 18.9. le membre de la Commission compétent pour la politique étrangère assure, en étroite coopération avec la Présidence du Conseil, la représentation de l'Union dans le cadre de la PESC. Il est nommé selon la procédure en vigueur pour le Président de la Commission. Le Parlement européen rejette par conséquent l'idée avancée par certains membres du groupe de réflexion de créer la fonction de "haut représentant" pour la PESC;
- 18.10. en vue d'apporter une première réponse au problème de la représentation de l'Union vis-à-vis des pays tiers, les dispositions nécessaires devront être prises pour que, dans les pays tiers où la représentation diplomatique des États membres est inférieure à quatre, soit créée une représentation diplomatique de l'Union;
- 18.11. la PESC doit être financée au niveau communautaire; les États membres qui recourent à la possibilité de dérogation ne peuvent se soustraire au financement commun;
- 18.12. le contrôle parlementaire sur la PESC est assuré par le Parlement européen, le cas échéant, en coopération avec les parlements nationaux (notamment pour l'intervention d'une force humanitaire ou de paix); le financement est assuré sur le budget communautaire; le Parlement européen doit être consulté sur les positions communes et les actions communes;
19. **Politique de sécurité et de défense**
- 19.1. tout en garantissant le respect de la sensibilité de certains États membres traditionnellement neutres ou non alignés, l'UEO se fonde progressivement dans l'Union européenne. A cet effet, toutes les fonctions de l'UEO, y compris la définition des objectifs des missions Petersberg, à l'exclusion de l'article V du traité de l'UEO, doivent être assumées par tous les États membres de l'Union européenne;
- 19.2. s'agissant des actions militaires (à l'exception de l'article V du traité de l'UEO), un État membre ne peut être contraint de participer contre sa volonté et ne peut, sans préjudice de la solidarité politique et financière requise, empêcher une majorité d'États membres de les réaliser;

- 19.3. l'UEO ainsi intégrée devrait fonctionner comme pilier européen de l'OTAN, mais les États traditionnellement neutres ou non alignés, même participant avec un statut particulier au processus décisionnel, peuvent ne pas adhérer à sa mise en place;
- 19.4. le financement des actions menées dans le cadre de l'UEO est assuré par la Communauté dès lors que l'intégration à l'Union est accomplie;
- 19.5. l'article 223 du traité CE, qui fait obstacle à un contrôle de vente des armements aux pays tiers et empêche la mise en place d'une véritable politique commune dans le domaine de l'armement pour les États membres, doit être supprimé;
20. **Une réponse positive à la demande des citoyens relative à l'accroissement de l'ouverture et de la transparence**
- 20.1. le rapport du groupe de réflexion présente des lacunes considérables en ce qui concerne les problèmes d'ouverture et de transparence;
- 20.2. le principe de l'ouverture des institutions européennes doit être inscrit dans le traité sur l'Union européenne;
- 20.3. il convient d'inscrire dans le traité sur l'UE le principe général de l'accès aux documents de celle-ci;
- tous les documents et les modifications des documents se rapportant à la législation ou aux décisions de l'Union européenne doivent être publiés et accessibles au Parlement européen de même qu'aux parlements nationaux et aux citoyens dans les meilleurs délais et, en tout état de cause, immédiatement après leur adoption par l'institution concernée;
- les documents de l'Union doivent être lisibles; les traités doivent être synthétisés, restructurés, simplifiés et révisés sur le plan rédactionnel; la codification permanente du droit communautaire devrait être inscrite dans le traité en tant qu'obligation commune de la Commission, du Parlement et du Conseil; aucune déclaration sous forme de protocole ne serait plus admissible lors de l'adoption d'actes juridiques;
- 20.4. le Conseil tient des réunions publiques lorsqu'il statue sur la législation; la publicité des procès-verbaux de ses délibérations et votes est également assurée;
- les observations et réserves faites par les États membres en ce qui concerne la législation de l'Union sont également rendues publiques;

21. Des progrès décisifs pour une Europe plus démocratique et plus efficace

21.1. Extension du vote à la majorité qualifiée

il conviendrait que le vote à la majorité qualifiée devienne la règle générale au sein de l'Union; cela devrait constituer un des objectifs essentiels de la CIG; celle-ci devrait centrer ses efforts sur la définition d'un nombre très limité d'exceptions bien déterminées pour lesquelles l'unanimité reste de règle; l'unanimité reste requise dans certains domaines particulièrement sensibles tels que les modifications du traité, les "décisions constitutionnelles" (élargissement, ressources propres et l'article 235);

21.2. Révision de la pondération

- avant de prendre quelque décision que ce soit sur les solutions de remplacement du système actuel, celles-ci doivent être explorées de manière beaucoup plus approfondie qu'elles ne l'ont été au sein du groupe de réflexion car elles posent des problèmes politiques très délicats touchant à l'équilibre entre grands et petits États membres; la conférence intergouvernementale devrait à tout le moins arrêter les règles de base selon lesquelles la pondération sera adaptée lors des prochaines adhésions;
- abstraction faite des domaines dans lesquels le vote à la majorité qualifiée s'applique déjà, l'idée d'une nouvelle majorité "superqualifiée" prévoyant un seuil plus élevé que la majorité qualifiée normale devrait être explorée lors de la CIG pour faciliter l'abandon de l'unanimité sur certains problèmes délicats;

21.3. Composition et nomination de la Commission

- à ce stade de l'évolution de l'Union, il est indispensable de maintenir le principe d'un commissaire au moins par État membre; l'option avancée par le groupe de réflexion qui consisterait à réduire la taille de la Commission pour la ramener sous le nombre des États membres ne devrait pas être suivie;
- le groupe de réflexion n'a pas suffisamment examiné le système de nomination des commissaires; celui-ci doit être réformé, le Président de la Commission devant être élu directement par le Parlement européen sur la base d'une liste de candidatures fournie par le Conseil européen;

21.4. Indépendance et rôle de la Commission

l'indépendance de la Commission doit être sauvegardée, son droit d'initiative doit être maintenu et son efficacité doit être renforcée dans la perspective de l'élargissement;

21.5. Le Comité des régions

le Comité des régions doit se voir reconnaître le droit d'adopter son règlement interne et de bénéficier d'une autonomie administrative et budgétaire par rapport au Comité économique et social;

21.6. Amélioration des procédures législatives

- les procédures législatives de l'Union doivent être réformées lors de la CIG; il s'agit d'assurer la démocratie et la responsabilité ainsi que de simplifier et de modifier le processus législatif;
- il ne devrait subsister, dans le domaine législatif, qu'une seule procédure générale, à savoir la codécision;
- la codécision devrait être étendue à toute la législation: la législation devrait être votée à la majorité qualifiée au Conseil; les annexes doivent être explicitement considérées comme devant faire l'objet de la procédure de codécision; la procédure de codécision devrait être simplifiée, notamment en supprimant la phase d'intention de rejet et en clôturant la procédure soit lorsqu'un accord est dégagé entre le Conseil et le Parlement (même en première lecture), soit s'il y a désaccord entre le Conseil et le Parlement au sein du comité de conciliation;
- le Parlement européen devrait être appelé à donner son avis conforme dans tous les cas relevant de l'article 235, sur les décisions relatives aux ressources propres, dans tous les cas de réforme du traité et sur la conclusion d'accords internationaux;
- la CIG devrait simplifier l'actuel maquis des procédures de comitologie en confiant la responsabilité générale des mesures d'exécution à la Commission (qui pourrait faire appel à un comité consultatif pour l'aider dans cette tâche, mais non aux comités des types 2 et 3 qui seraient supprimés). Le Conseil et le Parlement devraient être informés des mesures proposées et avoir tous deux la possibilité de rejeter la décision de la Commission et de demander la prise de nouvelles mesures d'exécution ou l'introduction d'une procédure législative complète;
- il est nécessaire de clarifier les sources du droit par une hiérarchisation des normes;

21.7. Amélioration des procédures budgétaires

- en raison de divergences de vues au sein du groupe de réflexion, le rapport final de celui-ci n'a pas suffisamment souligné la nécessité de réformer les procédures budgétaires en vigueur;
- la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires doit être abolie, le budget unifié et les procédures budgétaires doivent être simplifiées. Il conviendrait que le Parlement ait, sur les dépenses obligatoires, autant de responsabilités qu'il en a actuellement sur les dépenses non obligatoires;
- la conférence est invitée à lancer une véritable réforme du système des ressources propres, qu'il conviendrait de mener à bien au plus tard en 1999, lorsque les perspectives financières adoptées dans le cadre de l'accord interinstitutionnel et telles qu'elles ont été modifiées viendront à expiration; eu égard au délai nécessaire pour accomplir cette réforme, il conviendrait que la conférence commence dès à présent à formuler des propositions afin que le système modifié, qui tiendrait compte de l'évolution de l'Union, puisse entrer en vigueur lorsque ces aspects de l'accord interinstitutionnel viendront à expiration en 1999;

21.8. Nominations au sein de l'Union

- le problème du rôle du Parlement européen dans les différentes nominations est important dans le contexte du contrôle démocratique des institutions de l'Union; il n'a toutefois pas été examiné en détail par le groupe de réflexion;
- il conviendrait de renforcer le rôle du Parlement européen, l'avis conforme étant prévu pour les nominations à la Cour des comptes et à la Cour de justice;

22. Une crédibilité renforcée pour l'Union européenne par la lutte effective contre l'utilisation frauduleuse des fonds communautaires à tous les niveaux

- 22.1. la conférence intergouvernementale devra conforter la crédibilité de l'Union aux yeux des citoyens en lui donnant les moyens de protéger avec rigueur ses intérêts financiers, y compris par l'édition au niveau communautaire de sanctions selon une procédure démocratique (codécision, majorité qualifiée);
- 22.2. l'article 209 A du traité doit par conséquent être révisé de manière à:
- établir l'obligation, pour les États membres, de mettre en oeuvre des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en cas de fraude au détriment des intérêts financiers de la Communauté;
 - constituer une base juridique nécessaire et suffisante pour la définition d'une réglementation communautaire et l'harmonisation des législations des États membres, y compris en vue de l'adoption de sanctions pénales uniformes;

22.3. les dispositions régissant les compétences de la Cour des comptes doivent être révisées de manière à:

- établir une obligation de coopération des administrations et cours des comptes nationales avec la Cour des comptes européenne, notamment dans le domaine de la déclaration d'assurance;
- étendre sa mission de contrôle au FED, qui devrait être budgétisé, et à l'ensemble des organismes gérant des fonds pour le compte de la Communauté, ainsi qu'aux dépenses afférentes à la PESC et à la politique en matière de justice et d'affaires intérieures;
- lui reconnaître un pouvoir juridictionnel, y compris un pouvoir d'autosaisine, sous réserve d'appel devant la Cour de justice, pour sanctionner les États membres et les organes de la Communauté impliqués dans des infractions au droit communautaire affectant ses intérêts financiers;

22.4. l'article 206 du traité doit être modifié de manière à donner explicitement un caractère contraignant aux suites à donner par la Commission aux observations accompagnant la décision de décharge;

23. **Un traité simplifié et facile à comprendre**

23.1. la simplification du traité exige:

- la reformulation de certaines dispositions constitutionnelles afin de les rendre plus claires et motivantes pour les citoyens;
- la suppression dans le corps du traité des dispositions caduques ou obsolètes;
- la fusion des trois traités communautaires et des autres dispositions du traité sur l'Union européenne dans un seul traité unifié;
- la restructuration des dispositions du traité unifié, par le regroupement de l'ensemble des règles constitutionnelles d'un côté, et des dispositions relatives aux politiques spécifiques de l'autre côté;

23.2. la simplification du traité ne devra pas avoir pour effet de remettre en cause l'*acquis communautaire*;

23.3. la révision de l'ensemble du droit communautaire en vue de le rendre plus clair et compréhensible doit être engagée.

TRANSPARENCE DU PROCESSUS DE RÉVISION DU TRAITÉ

Implication des citoyens

24. considère qu'il est indispensable que les citoyens européens ainsi que leurs représentants élus tant au niveau national qu'au niveau de l'Union soient directement informés du déroulement de la CIG et de son contenu; demande au Conseil d'indiquer comment il envisage d'atteindre cet objectif lors de la CIG;
25. estime que les auditions publiques qu'il a organisées en octobre 1995 et en février 1996 ont constitué une première étape utile pour assurer la participation des citoyens européens (et pas seulement des institutions de l'Union) au débat sur la CIG; le compte rendu succinct de ces auditions, qui doit servir d'ébauche de cahier des revendications des citoyens concernant les problèmes à résoudre par l'Union européenne est joint au rapport de sa commission; s'engage pour sa part à entretenir le dialogue avec les citoyens entrepris avec ces auditions;
26. estime que doit être explicitement reconnu dans le traité le droit des citoyens européens de créer des associations franchissant les frontières nationales; il conviendrait de mettre sur pied un cadre juridique européen approprié pour réaliser cet objectif et permettre à ces associations d'être informées des initiatives et actions de l'Union européenne et d'y participer;
27. demande instamment à tous les États membres de favoriser sur leur territoire le débat public sur les problèmes de la CIG (suivant les initiatives déjà entreprises dans certains États membres);

Participation du Parlement européen

28. estime que la conférence intergouvernementale ne peut s'ouvrir valablement sans que le Conseil ait arrêté les modalités d'association du Parlement, conformément aux conclusions du Conseil européen de Madrid et à la résolution précitée du Parlement du 14 décembre 1995 en ce qui concerne la participation d'observateurs, le fonctionnement de la conférence interinstitutionnelle et le rôle du Parlement dans la ratification du nouveau traité;

LIMITES DE LA FLEXIBILITÉ

29. se félicite de l'appui apporté au sein du groupe de réflexion aux critères définis antérieurement par le Parlement en ce qui concerne les limites de la flexibilité à admettre dans le contexte d'éventuels accords spéciaux négociés dans le cadre de la CIG (notamment la nécessité d'éviter que ces accords n'aboutissent à une Europe à la carte et ne sapent les principes fondamentaux de maintien de l'acquis communautaire et d'unicité du cadre institutionnel, de solidarité, de cohésion économique et sociale, d'égalité de tous les États et citoyens de l'Union devant le traité).

o
o o

30. charge son Président de transmettre la présente résolution et le rapport de sa commission au Conseil, à la Commission et aux autres institutions et organes de l'Union européenne, ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres.

4. AVIS DU CONSEIL

(Extrait du projet du procès verbal de la 1911^{ème} session du Conseil tenue à Bruxelles ,
les 25 et 26 mars 1996)

Le Conseil, compte tenu du projet soumis par le gouvernement italien en application de l'article N du traité sur l'Union européenne et des avis du Parlement européen et de la Commission à cet égard, émet un avis favorable à la convocation d'une conférence des représentants des gouvernements des Etats membres en vue d'arrêter d'un commun accord les modifications aux traités sur lesquels est fondée l'Union.

**5. CONSEIL EUROPEEN DE TURIN (29 MARS 1996) :
CONCLUSIONS DE LA PRESIDENCE
SUR LA CONFERENCE INTERGOUVERNEMENTALE**



Vue de la réunion du Conseil européen à Turin le 29 mars 1996.

CONFERENCE INTERGOUVERNEMENTALE

Programme de la Conférence intergouvernementale

Le Conseil européen a défini à Madrid le programme de l'Union jusqu'à la fin de ce siècle. La réunion de la conférence intergouvernementale qui va entamer aujourd'hui l'examen de la révision des traités en vue de créer une union encore plus étroite entre les peuples d'Europe, constitue le premier pas dans ce sens et nous nous en félicitons.

Dans une Union fermement attachée à la mise en oeuvre intégrale des traités, y compris de leurs dispositions relatives à l'Union économique et monétaire, la conférence fournira l'occasion d'affronter de manière plus efficace les défis tant intérieurs qu'extérieurs des années à venir.

Ces défis découlent notamment des changements intervenus dans la situation internationale, de la globalisation de l'économie et de ses répercussions sur l'emploi, la compétitivité et la création d'emplois dans l'Union, du terrorisme, du trafic de drogues et de la criminalité internationale, des pressions migratoires et, enfin, des déséquilibres écologiques.

En outre, le futur élargissement, qui constitue une mission historique et une grande chance pour l'Europe, représente également un défi pour l'Union sous tous ses aspects. Dans cette perspective, les institutions et leur fonctionnement, ainsi que les procédures doivent être améliorées afin de préserver la capacité d'action de l'Union tout en maintenant l'acquis communautaire et en le développant, et ce dans le respect de l'équilibre institutionnel. Il est essentiel de renforcer la nature même de la construction européenne, qui doit conserver et développer ses caractéristiques de démocratie, d'efficacité, de solidarité, de cohésion, de transparence et de subsidiarité.

Les Chefs d'Etat ou de gouvernement estiment que la conférence devrait, à la lumière du rapport du Groupe de réflexion et sans préjudice d'autres questions qui pourraient être soulevées au cours de la conférence, se concentrer sur les domaines décrits ci-après.

1. Une Union plus proche des citoyens

Le Conseil européen demande à la CIG de fonder ses travaux sur le constat que les citoyens sont au coeur de la construction européenne : l'Union doit impérativement répondre de manière concrète à leurs besoins et à leurs préoccupations.

Puisque les Etats membres sont attachés au respect des droits de l'homme, aux valeurs démocratiques et aux principes d'égalité et de non-discrimination et que l'Union est une communauté de valeurs, la CIG devrait examiner si et dans quelle mesure il sera possible de renforcer ces droits fondamentaux et de mieux les sauvegarder.

Les citoyens européens sont de plus en plus attentifs aux questions relatives à la justice et aux affaires intérieures. Dans une zone de libre circulation des personnes, des biens, des capitaux et des services telle que l'Union, l'exercice de ces droits conformément aux dispositions du traité doit être assorti d'une protection adéquate. Un contrôle renforcé des frontières externes de l'Union doit y contribuer. Dans ce contexte, la conférence est invitée à parvenir à des résultats appropriés principalement sur les questions suivantes:

- comment, dans le cadre d'objectifs définis, améliorer les méthodes et les instruments;
- comment mieux protéger les citoyens de l'Union contre la criminalité internationale, notamment le terrorisme et le trafic de stupéfiants;
- comment élaborer des politiques cohérentes et efficaces en matière d'asile, d'immigration et de visas;
- comment concilier les divergences de vues en ce qui concerne le contrôle juridictionnel et parlementaire des décisions de l'UE dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

Pour l'Union et ses Etats membres, la lutte contre le chômage constitue la tâche prioritaire. La promotion de l'emploi fait des politiques économiques et structurelles nationales une question d'intérêt commun. L'amélioration des possibilités d'emploi nécessite une politique économique axée sur la stabilité, une compétitivité accrue et une croissance saine, c'est-à-dire par l'achèvement du marché unique et la mise en oeuvre des critères de convergence pour la réalisation de l'Union économique et monétaire. Cependant, une action coordonnée supplémentaire est nécessaire. C'est pourquoi afin d'atteindre l'objectif d'un niveau élevé d'emploi tout en assurant la protection sociale, la CIG devrait examiner comment l'Union pourrait fournir la base d'une coopération et d'une coordination meilleures pour renforcer les politiques nationales. La CIG devrait en plus examiner si et de quelle manière le traité peut permettre de rendre plus efficaces et de mieux coordonner les efforts des gouvernements et des partenaires sociaux.

La CIG pourrait aussi aborder la question de la compatibilité entre la concurrence et les principes de l'accès universel aux services essentiels, dans l'intérêt du citoyen.

Par ailleurs, la CIG devrait examiner le statut des régions ultrapériphériques. Elle devrait également examiner le statut des territoires d'outre-mer. Elle devrait examiner de même la question des régions insulaires de l'Union.

Un environnement sain et durable est aussi une grande préoccupation pour les citoyens européens. L'amélioration de l'environnement est un défi fondamental pour l'Union. La CIG devra analyser comment rendre la protection de l'environnement plus efficace et cohérente au niveau de l'Union, en vue d'assurer un développement durable.

La CIG doit s'employer à améliorer l'application et la mise en oeuvre du principe de subsidiarité et à donner plus de transparence et d'ouverture aux travaux de l'Union, et elle devra examiner s'il est possible de simplifier et de consolider les traités.

2. Les institutions dans une Union plus démocratique et plus efficace

Afin d'améliorer les institutions de l'Union européenne et, aussi, de préparer l'élargissement, les Chefs d'Etat ou de gouvernement insistent sur la nécessité de rechercher les meilleurs moyens pour accroître leur efficacité, leur cohérence et leur légitimité. La conférence devra se pencher sur les questions suivantes:

- les moyens les plus efficaces pour simplifier les procédures législatives et les rendre plus claires et plus transparentes;
- la possibilité d'un élargissement du champ d'application de la procédure de codécision dans les domaines purement législatifs;
- la question du rôle du Parlement européen, en dehors de ses pouvoirs législatifs ainsi que celles de sa composition et de la procédure uniforme de son élection.

La CIG devrait également examiner comment et dans quelle mesure les parlements nationaux pourraient, collectivement aussi, contribuer davantage aux tâches qui incombent à l'Union.

En ce qui concerne le Conseil, dont le fonctionnement doit être amélioré, la CIG devrait traiter les points suivants : champ d'application du vote à la majorité, pondération des voix et seuil pour la prise de décisions à la majorité qualifiée.

La conférence devra étudier comment la Commission peut s'acquitter plus efficacement de ses tâches fondamentales, eu égard également à sa composition et en tenant compte de sa représentativité.

La conférence devrait étudier si et de quelle manière le rôle et le fonctionnement de la Cour européenne de justice et de la Cour des Comptes peuvent être améliorés. Elle devrait aussi explorer les moyens de parvenir à une plus grande clarté et une meilleure qualité de la législation, ainsi que les voies et les moyens permettant de lutter plus efficacement contre la fraude.

Les Chefs d'Etat ou de gouvernement demandent à la conférence d'examiner si et de quelle manière il est possible d'introduire des règles, soit de portée générale, soit applicables à des domaines particuliers, permettant à un certain nombre d'Etats membres d'instaurer une coopération renforcée, ouverte à tous, compatible avec les objectifs de l'Union, tout en préservant l'acquis communautaire, en évitant les discriminations et les distorsions de concurrence et en respectant le cadre institutionnel unique.

3. Renforcement de la capacité d'action extérieure de l'Union

La situation internationale accroît les responsabilités de l'Union et rend plus nécessaire un renforcement de son identité sur la scène internationale afin qu'elle puisse oeuvrer en faveur de la paix et de la stabilité. Le poids politique de l'Union doit être à la mesure de sa force économique. Il faut parallèlement renforcer la cohérence et l'unité de l'action extérieure de l'Union sous toutes ses formes, tout en respectant pleinement le rôle de la Commission.

L'Union européenne s'est fixé pour objectif de mettre en oeuvre une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune.

La réalisation de cet objectif exige une capacité accrue à:

- définir les principes qui régiront la politique étrangère commune ainsi que les domaines qui en relèveront;
- définir les actions nécessaires pour défendre les intérêts de l'Union dans ces domaines conformément à ces principes;
- créer des procédures et des structures permettant de prendre des décisions en temps opportun et plus efficacement dans un esprit de loyauté et de solidarité;
- convenir de dispositions adaptées en matière budgétaire.

Compte tenu de ces objectifs, la conférence devrait également déterminer si et sous quelle forme la création d'une fonction particulière nouvelle permettrait à l'Union de s'exprimer avec davantage de visibilité et de cohérence, en se donnant un visage et une voix plus perceptibles.

En outre, la CIG devra examiner comment l'identité européenne pourrait mieux s'affirmer en matière de sécurité et de défense. Elle devra donc s'employer à définir plus clairement les relations avec l'Union de l'Europe occidentale, qui fait partie intégrante du développement de l'Union européenne, compte tenu en particulier de l'expiration du traité de Bruxelles en 1998. L'objectif devra également comprendre l'amélioration de la capacité opérationnelle dont l'Union dispose, en se référant spécifiquement au domaine couvert par les «missions de Petersberg» de l'Union de l'Europe occidentale et conformément à la Charte des Nations Unies. La conférence pourrait également réfléchir à la question de savoir si et dans quelle mesure le traité devrait encourager une coopération plus étroite en matière d'armements.

Enfin, le Conseil européen invite la conférence, qui devrait achever ses travaux dans un an environ, à se laisser guider au cours de ses travaux par une vision générale et cohérente : son objectif est de répondre aux besoins et aux attentes des citoyens européens tout en approfondissant le processus de construction européenne et en préparant l'Union à son futur élargissement.

*
* *
*

Les Chefs d'Etat ou de gouvernement ont confirmé l'accord entre les Ministres des Affaires étrangères du 26 mars 1996 concernant l'association du Parlement européen aux travaux de la CIG (cf. ci-après).

**Association du Parlement européen aux travaux
de la Conférence intergouvernementale**

Ayant à l'esprit l'expérience du groupe de réflexion et conformément aux conclusions du Conseil européen de Madrid des 15 et 16 décembre 1995, le Parlement européen sera étroitement associé aux travaux de la Conférence de manière à pouvoir, à la fois, être informé régulièrement et de façon circonstanciée de l'état d'avancement des discussions et faire valoir son point de vue sur toutes les questions débattues chaque fois qu'il l'estimera utile.

Afin d'assurer cette association dans le respect des dispositions applicables à la révision des traités, les Ministres des Affaires étrangères sont convenus des modalités suivantes :

1. Les réunions du Conseil européen qui traiteront de la CIG commenceront, comme il est d'usage, par un échange de vues avec le Président du Parlement européen portant sur les sujets à l'ordre du jour.
2. Les sessions ministérielles de la CIG seront précédées également d'un échange de vues avec le Président du Parlement européen, assisté des représentants du Parlement européen, portant sur les sujets figurant à l'ordre du jour.
3. Une fois par mois et chaque fois que les représentants des ministres le jugeront utile d'un commun accord, la Présidence organisera une réunion de travail en marge des sessions des représentants des ministres, consacrée à un échange de vues approfondi avec les représentants du Parlement européen.
4. La Présidence assurera de manière régulière l'information orale ou écrite du Parlement européen. Elle assurera en outre, comme convenu, une information des parlements nationaux par l'intermédiaire de la Conférence des Organes spécialisés en Affaires communautaires (COSAC).
5. L'association du Parlement européen commencera avec l'invitation du Président du Parlement européen et des deux représentants du Parlement européen à l'ouverture de la CIG à Turin, le 29 mars 1996.
6. La Présidence assurera le bon fonctionnement de la CIG et de l'association du Parlement européen en ayant à l'esprit le caractère intergouvernemental de la conférence, les compétences respectives ainsi que la nécessité d'une coopération étroite et empreinte de confiance entre les institutions.

PREMIERE PHASE DES TRAVAUX **DE LA CONFERENCE GOUVERNEMENTALE**

**6 . RAPPORT DE LA PRESIDENCE AU CONSEIL EUROPEEN
SUR L'ETAT D'AVANCEMENT DES TRAVAUX DE LA CONFERENCE**

Les délégations trouveront ci-joint le rapport de la présidence sur l'état des travaux de la Conférence inter-gouvernementale.

Le but de ce rapport, établi sous la responsabilité de la présidence italienne et destiné essentiellement à la future présidence, est de donner une vue d'ensemble des travaux effectués jusqu'ici afin de permettre une évaluation des questions politiques essentielles qui seront au centre de la prochaine phase de la Conférence et des réponses qui pourraient y être apportées.

Le rapport ne se veut pas exhaustif et son contenu n'engage pas les délégations pour la suite des discussions. Son objet est de clarifier les questions et d'indiquer les tendances que la présidence juge être apparues dans cette phase des travaux, sans chercher à dégager des compromis, ce qui serait prématuré à ce stade.

Dans un addendum au présent rapport sont repris les projets de texte élaborés par la présidence en tant qu'illustration de certaines options présentées à la Conférence.

o
o o

Il est rappelé que le Président et deux membres du Parlement européen ont été associés aux travaux de la Conférence selon les modalités qui avaient été définies par le Conseil européen de Turin.

CHAPITRE I

L'Union plus proche des citoyens

I. DROITS FONDAMENTAUX

1. Principes généraux sur lesquels est fondée l'Union

Selon la présidence, il ressort des premières discussions que le dispositif à prévoir à cet égard pourrait s'articuler autour des éléments suivants :

- a) l'Union respecte l'identité nationale de ses Etats membres dont les systèmes de gouvernement sont fondés sur les principes démocratiques ; elle respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire (principes figurant actuellement à l'article F du TUE);
- b) l'Union étant composée d'Etats dont les systèmes de gouvernement sont fondés sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit, l'adhésion de tout nouvel Etat à l'Union est subordonnée à la constatation que cet Etat se conforme à ces principes (développement du principe figurant actuellement au premier paragraphe de l'article F);
- c) les droits qui sont attachés à la qualité d'Etat membre de l'Union sont liés au respect de ces principes ; en cas de violation grave et persistante de ces principes par un Etat membre, le Conseil européen pourrait décider - selon une procédure à déterminer, (qui pourrait comporter notamment une constatation de la violation par la Cour de justice et la possibilité pour l'Etat en cause de présenter des observations) - que des mesures soient prises visant à suspendre partiellement ces droits (il conviendrait d'approfondir, dans ce contexte, les implications de telles mesures sur les ressortissants et/ou les entreprises de l'Etat concerné).

2. Clauses de non-discrimination

La présidence estime que les principaux éléments mis en évidence par le débat sont les suivants:

- a) la question de savoir si la non-discrimination devrait être étendue à la race et au sexe, ou si elle devrait s'appliquer également d'autres critères : religion, croyances et opinions, handicap, orientation sexuelle, âge,;
- b) la nécessité d'approfondir les implications juridiques, économiques et financières d'une éventuelle clause générale de non-discrimination qui ne devrait pas avoir d'effets directs, l'adoption de dispositions spécifiques étant prévue pour donner des effets à la clause;
- c) l'opportunité de prévoir une base juridique spécifique pour l'adoption de mesures contre le racisme et la xénophobie, ainsi que son champ d'application (traité CE et/ou titre VI du TUE);
- d) l'opportunité d'élargir la portée du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes tel qu'il figure dans les dispositions sociales du TCE (renforcement de l'article 119) ; l'idée a été avancée que ce principe trouve une application plus générale, au-delà des dispositions du domaine social ; la possibilité de prévoir des «mesures positives» a aussi été mentionnée (cf. l'article 6 § 3 de l'accord annexé au Protocole social).

3. Adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme

Les implications politiques et juridiques d'une adhésion de l'Union (ou de la Communauté) européenne à la Convention européenne des droits de l'homme doivent encore être approfondies.

Une telle adhésion comporterait en effet une extension des compétences de la Communauté/Union, l'incorporation indirecte dans le traité (TUE ou TCE) d'un ensemble prédéterminé de droits et la soumission du respect de ces droits à un système externe de contrôle juridictionnel. Dans l'hypothèse où l'adhésion serait écartée, il conviendrait de réfléchir à d'autres moyens d'améliorer le contrôle juridictionnel du respect des droits fondamentaux par les institutions de l'Union.

4. Contrôle juridictionnel du respect des droits fondamentaux

En cas d'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme, le contrôle juridictionnel du respect des droits fondamentaux par les institutions de l'Union européenne serait assuré via la Cour européenne des droits de l'homme.

En cas de non adhésion, la présidence retire l'impression des débats qu'il subsiste essentiellement trois possibilités (dont la dernière n'a reçu qu'un faible appui):

- a) maintenir le statu quo dans la mesure où l'article F § 2 fait référence au respect des droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et que la Cour de justice en contrôle déjà le respect, sans y être cependant tenue par le traité;
- b) rendre explicitement l'article F § 2 justiciable par la Cour de justice ; cela pourrait se faire par un aménagement de l'article L du TUE, tout en maintenant l'exclusion des dispositions relatives à la PESC (et à la JAI?) de la juridiction de la Cour;
- c) élargir les possibilités de recours à la Cour de justice, en permettant aux individus d'agir directement devant la Cour de justice en faisant valoir la violation d'un droit fondamental.

5. Elaboration d'un catalogue de droits dans le traité

Il ressort des premières discussions que la démarche consistant à rédiger un catalogue de droits propres à l'Union, qui pourrait être plus ou moins exhaustif, comporterait des difficultés non négligeables.

II. CITOYENNETE DE L'UNION

1. Clarification du concept

La présidence considère qu'il est généralement admis que le traité devrait clarifier la nature de la relation entre citoyenneté de l'Union et citoyenneté nationale, en précisant que la citoyenneté de l'Union s'ajoute, sans s'y substituer, à la citoyenneté nationale.

2. Enrichissement du contenu de la citoyenneté

Des suggestions ont été faites en vue d'enrichir le contenu de citoyenneté par l'ajout de certains droits à ceux qui figurent actuellement dans la deuxième partie du TCE ; à cet effet, ont été mentionnés:

- certains droits civiques/politiques/administratifs, et notamment le droit de libre expression, le droit d'association et le droit de créer des partis politiques européens;
- certains droits socio-économiques, notamment le droit à un environnement sain, le droit à la protection de la santé, le droit à l'égalité des chances, le droit au travail et à la liberté syndicale ; ainsi que, plus généralement, les droits inscrits dans la Charte sociale européenne;
- le droit à la diversité culturelle;
- la reconnaissance du rôle des valeurs religieuses;
- le droit à l'information de la part des autorités publiques;
- le droit d'accès aux services universels ou d'intérêt général (reprise, sans remettre en cause les fondements du traité, de principes déjà énoncés par la Cour de justice).

A la lumière du débat, la présidence estime que l'opportunité de consacrer ces droits dans le cadre de la citoyenneté de l'Union devrait être notamment appréciée au regard :

- de leur nature : s'agissant de droits fondamentaux, à vocation universelle, attachés à la personne humaine, certains ne sauraient être limités aux citoyens de l'Union ;
- des conséquences politiques, économiques et financières qui pourraient découler en pratique de leur mise en oeuvre.

Par ailleurs, l'attention a été attirée sur la question de l'asile politique à l'intérieur de l'Union et une proposition a été annoncée sur l'introduction d'un service humanitaire européen à caractère facultatif.

3. Clause évolutive

Selon la présidence, il ressort des premières discussions que la procédure prévue à l'article 8 E deuxième alinéa du TCE pour compléter les droits relatifs à la citoyenneté devrait être maintenue.

III. TRANSPARENCE

1. Définition du principe dans le traité

Les orientations suivantes se sont dégagées du débat:

- a) le fonctionnement de l'Union doit être rendu plus accessible et plus compréhensible pour le citoyen ; à cet effet, le concept de «transparence» du processus décisionnel de l'Union pourrait être inséré sous une forme appropriée dans le traité;
- b) l'application du concept de transparence devrait respecter les impératifs tout aussi importants que sont l'efficacité du processus de négociation et de décision et la nécessaire confidentialité de certaines activités de l'Union;
- c) la transparence doit s'appliquer à toutes les institutions de l'Union.

A partir de ces orientations, et dans l'hypothèse où l'idée de l'inscription dans le traité du concept de «transparence» serait retenue, les deux questions qui devront être approfondies sont les suivantes:

- la place à laquelle ce concept devrait figurer dans le traité (préambule ou dispositif, TCE ou TUE);
- les termes dans lesquels ce concept devrait être formulé ; à cet égard, il a été fait valoir que son énoncé ne devrait pas entraîner d'effets directs, mais prévoir l'adoption de dispositions d'application assurant, entre autres, le respect des impératifs visés sous b) et c) ci-dessus.

2. L'accès à l'information

Les discussions ont mis en évidence qu'il existe différentes façons d'aborder la question.

Une possibilité consisterait à considérer que le droit d'accès à l'information (y compris l'accès aux documents) découle de l'inscription dans le traité du concept général de transparence. Dans ce cas, la mise en oeuvre du droit d'accès pourrait résulter:

- soit d'un acte législatif à adopter par le Conseil selon une procédure à déterminer;
- soit des règlements intérieurs de chacune des institutions concernées.

Une autre possibilité consisterait à considérer que le droit d'accès à l'information (y compris l'accès aux documents) devrait figurer explicitement dans le traité, en tant que tel, assorti d'une procédure relative à l'adoption de dispositions pour sa mise en oeuvre.

3. L'ouverture des travaux du Conseil

Cette question devrait, en tout état de cause, être approfondie. Certains éléments d'ouverture pourraient être décidés par le Conseil lui-même, sans qu'il soit nécessaire de modifier le traité.

4. Simplification et codification des traités

Conformément au mandat du Conseil européen, la question de la simplification et de la codification des traités a fait l'objet d'un premier examen, sur la base d'une note du secrétariat de la Conférence qui identifie trois questions essentielles (codification, restructuration et simplification des traités). Un second rapport intérimaire sera présenté avant le 31 juillet 1996, qui servira de base à la poursuite des travaux.

IV. SUBSIDIARITE

1. Définition du principe

Il est assez généralement admis que la formulation du principe de subsidiarité, telle qu'elle figure à l'article 3 B alinéa 2 du TCE, ne devrait pas être modifiée et que ce principe ne devrait pas faire l'objet d'une mention systématique dans d'autres articles du Traité.

2. Application du principe

Si le principe d'une incorporation dans le traité de dispositions sur l'application du principe de subsidiarité devait être retenu, cette incorporation pourrait se concevoir sous la forme d'un **protocole** ou d'une **déclaration à l'Acte final**. Ces dispositions pourraient s'inspirer de l'accord interinstitutionnel existant, et, le cas échéant, des Déclarations d'Edimbourg et de Birmingham. Par ailleurs, il a été suggéré, dans ce contexte, que le principe de la «suffisance des moyens», figurant à l'article F paragraphe 3, fasse aussi l'objet d'un développement particulier dans le nouveau traité.

3. Contrôle du respect du principe

Contrôle juridictionnel

Il est généralement admis que le contrôle juridictionnel du respect du principe de subsidiarité devrait continuer à s'exercer selon les modalités prévues actuellement pour le contrôle de la légalité des actes communautaires. Certaines suggestions ont été faites visant à élargir les conditions de saisine de la Cour de justice (par exemple, par le Comité des Régions).

Contrôle politique

L'importance d'un contrôle politique «externe» a été mentionnée, en raison de la dimension «constitutionnelle» du principe de subsidiarité. Dans cette optique, il a été suggéré que les parlements nationaux se voient reconnaître un rôle dans le contrôle de son application, selon des modalités à définir (par exemple, création d'un «Haut Comité parlementaire» consultatif ou renforcement de la COSAC).

V. EMPLOI

1. Point de départ

La présidence a constaté qu'il existe un large consensus pour considérer que:

- le chômage est l'un des problèmes les plus graves auxquels l'Union et les Etats membres sont actuellement confrontés;
- la recherche de solutions relève principalement de la responsabilité des Etats membres et des entreprises;
- aucune des mesures qui pourraient éventuellement être envisagées au niveau communautaire ne saurait influencer ni remettre en cause le calendrier et les critères de l'UEM, ni avoir de conséquences incompatibles avec la discipline budgétaire;
- dans le contexte de la CIG, il ne saurait être question de mesures d'ordre opérationnel (telles celles qui seront abordées lors du Conseil européen de Florence), mais uniquement de dispositions institutionnelles ou de procédure susceptibles d'être insérées dans le traité.

Sur la base de ces prémisses, deux approches ont été proposées.

2. Une approche marquée par la prudence

Trois considérations ont été avancées à l'appui de cette approche:

- Le risque de contradiction qui résulterait de l'élaboration d'un dispositif trop ambitieux au niveau communautaire alors même que chacun s'accorde à reconnaître que la compétence essentielle doit être maintenue au niveau national.
- Le risque d'affecter indirectement l'UEM, dans la mesure où toute modification de l'article 2 du TCE, dans le sens d'un renforcement des objectifs liés à l'emploi, aurait des répercussions indirectes sur les articles 103 et 105 (qui renvoient aux objectifs figurant à l'article 2).
- Le risque de créer des attentes infondées dans l'opinion publique par un dispositif abstrait et sans effet réel, alors qu'il conviendrait plutôt d'exploiter les potentialités de l'UEM et des autres politiques communautaires au service de la création d'emplois.

Dans ces conditions, il est généralement admis que le seul moyen pour la Conférence de marquer un certain progrès sur l'emploi - dont elle ne peut ignorer l'importance - consisterait essentiellement à intégrer le Protocole social «à 14» dans le traité. Pour certains, cette intégration pourrait être l'occasion de compléter le Protocole social «à 14» par la mise en place, au niveau de la Communauté, d'une «stratégie commune» en faveur de l'emploi fondée sur la concertation, ainsi que de structures de «suivi» adaptées.

3. Une approche plus ambitieuse

Elle consisterait, en réponse aux attentes de l'opinion publique, à marquer clairement dans le traité qu'il existe une volonté politique d'aborder à tous les niveaux - y compris au niveau communautaire - le problème du chômage. Dans cette optique, la CE, qui constitue un ensemble économique global peut organiser une coordination des politiques nationales de l'emploi et du marché de l'emploi et apporter ainsi une valeur ajoutée propre à la lutte contre le chômage sans que cela suppose nécessairement un transfert de compétences.

Outre l'intégration du Protocole social «à 14» dans le traité, cette approche comporterait la mise en place d'un dispositif s'articulant autour de:

1^o) **une définition précise des objectifs de la Communauté** : à cet égard, différentes suggestions ont été formulées: un niveau d'emploi et de protection élevé ; le plein emploi ; l'adjonction de la notion de lutte contre l'exclusion sociale;

dans ce contexte, l'idée a aussi été avancée de préciser que la dimension de l'emploi devrait être prise en compte dans les politiques sectorielles de la Communauté.

2^o) **La traduction de ces objectifs dans un titre/chapitre distinct du traité** qui comporterait les éléments suivants:

- la mise en place d'une coordination des politiques nationales autour d'une stratégie commune définie par le Conseil conformément aux objectifs du traité;
- la fixation de «lignes directrices» pluriannuelles pour les politiques de l'emploi et du marché de l'emploi des Etats membres et l'établissement périodique par les Etats membres de programmes pluriannuels cohérents avec ces «lignes directrices»;
- l'organisation d'une procédure de «suivi» avec l'assistance d'un comité spécialisé ad hoc;
- le renforcement du dialogue social;
- la possibilité pour le Conseil d'adopter des recommandations destinées aux Etats membres.

La politique de l'emploi pourrait aussi être vue comme une partie intégrante de la politique économique ; en conséquence, les grandes orientations visées à l'article 103§2 du TCE devraient aussi concerner la politique de l'emploi.

VI. ENVIRONNEMENT

1. Objectifs

Dans l'hypothèse où l'on conviendrait de la nécessité de préciser les objectifs de la politique communautaire de l'environnement, la présidence a retenu des premières discussions que ces précisions pourraient être apportées:

- sur un plan général, par l'introduction du concept de «développement durable» («sustainable development») dans l'article 2 du TCE;
- au niveau de la politique de l'environnement elle-même, par l'ajout de certains compléments aux objectifs mentionnés à l'article 130R du TCE;
- au niveau des autres politiques sectorielles, (agriculture, transports, réseaux), par l'introduction d'une disposition rappelant la nécessaire compatibilité de ces politiques avec la poursuite des objectifs généraux de la politique de l'environnement.

2. La procédure de décision

Deux points principaux restent à approfondir:

- l'extension du vote à la majorité qualifiée à certains aspects de la politique de l'environnement actuellement soumis (en vertu de l'article 130S§2) à l'unanimité, à savoir : les dispositions essentiellement de nature fiscale, les mesures concernant l'aménagement du territoire, l'utilisation des sols ainsi que la gestion des ressources hydrauliques et les mesures affectant l'approvisionnement énergétique des Etats membres;
- l'extension de la procédure de codécision tant pour les domaines actuellement régis par la majorité qualifiée que pour ceux qui pourraient le devenir.

3. Clarification entre les compétences de la Communauté et celles des Etats membres

L'article 100A paragraphe 4 du TCE prévoit, dans certaines conditions, la possibilité pour un Etat membre de prendre des mesures nationales plus strictes que la norme communautaire en relation avec les exigences visées à l'article 36 du TCE relatives à la protection du milieu de travail ou de l'environnement.

Sur cette question, la présidence a retenu des débats deux attitudes possibles, avec une préférence marquée pour la première:

- 1°) le maintien du statu quo, en raison des risques que présente l'ouverture d'une discussion sur une disposition qui reflète un équilibre très délicat entre des intérêts contradictoires ayant donné lieu à une négociation extrêmement difficile;
- 2°) la clarification de cette disposition, de façon à lever les ambiguïtés de procédure sur les circonstances et les conditions dans lesquelles les Etats membres ont la faculté de recourir à des mesures nationales.

Dans ce contexte, il a également été suggéré d'ajouter la protection de l'environnement à la liste des exceptions au principe de la libre circulation des marchandises (article 36 du TCE).

VII. AUTRES POLITIQUES

1. Energie, tourisme et protection civile

L'idée d'introduire dans le traité une base juridique spécifique pour une politique de l'énergie a été avancée, en relation notamment avec la réalisation du marché unique et la perspective d'une codification des traités.

La question d'une nouvelle base juridique s'est posée également pour les domaines du tourisme et de la protection civile.

2. Autres thèmes

L'introduction de nouvelles dispositions dans le traité, ou le renforcement des dispositions existantes, ont été suggérés dans les domaines suivants:

- la lutte contre la drogue;
- l'exclusion sociale ;
- les régions ultrapériphériques;
- les régions insulaires ;
- le bien-être et la protection des animaux ;
- l'application des règles de la concurrence dans le domaine agricole (article 42) ;
- la réforme de la politique commune de la pêche;
- le sport ;
- la protection des consommateurs ;
- la création d'une autorité européenne en matière de concurrence;
- la possibilité que la Communauté appuie, dans le cadre des réseaux transeuropéens, des projets d'intérêt commun qui font l'objet d'un financement privé (article 129c) ;
- la situation des Eglises dans l'Union.

3. Article 235 du TCE

Il semble exister un consensus pour le maintien de cet article dans le traité. Il a été en outre généralement admis que la procédure actuellement prévue (unanimité et consultation du Parlement européen) devrait être maintenue.

VIII. JUSTICE ET AFFAIRES INTERIEURES

Il est très largement admis que l'action de l'Union dans le domaine de la Justice et des Affaires Intérieures devrait être rendue plus efficace.

1. Objectifs et champ d'application de la JAI

Les premières discussions montrent que la question pourrait être approfondie dans deux directions qui se complètent mutuellement:

- une clarification des objectifs assignés à la JAI (objectifs qui ne sont actuellement pas définis par le traité), clarification qui permettrait d'aborder la question des méthodes de travail (cf. infra) en meilleure connaissance de cause ; dans ce contexte, il a été suggéré de prévoir la définition de programmes pluriannuels pour la réalisation des objectifs de la JAI;
- un élargissement du champ d'application par l'ajout de nouveaux domaines à la liste des «questions d'intérêt commun» actuellement visées à l'article K.1 : dans ce contexte ont été notamment mentionnés le rapprochement des politiques de lutte contre la criminalité, le rapprochement des règles de conflit de loi, la lutte contre le racisme et la xénophobie, ainsi que la lutte contre la corruption de dimension internationale.

2. Modes d'action

Selon la présidence, l'aménagement des modes d'action actuels pourrait se concevoir de la manière suivante:

- a) la communautarisation partielle : de l'avis général, cette communautarisation ne pourrait pas concerner tous les domaines actuellement couverts par la JAI ; selon la présidence, et sur la base des débats, les domaines qui s'y prêteraient le mieux seraient : les visas, l'asile et l'immigration. Une communautarisation progressive serait aussi de nature à faciliter le processus;
- b) l'utilisation de certains mécanismes et méthodes communautaires (droit d'initiative non exclusif de la Commission, vote majoritaire - moyennant éventuellement l'introduction d'une majorité renforcée - rôle de la Cour de justice, association plus étroite du Parlement européen qui, de l'avis de certains, pourrait aller jusqu'à la consultation obligatoire) ; cette démarche, caractérisée comme la création d'un «nouveau troisième pilier», devrait être complétée, selon certains, par l'attribution d'un rôle plus important aux Parlements nationaux.
- c) le renforcement des modalités de la coopération prévue par le titre VI du TUE, sans en changer fondamentalement la nature et la portée.

3. Processus décisionnel et instruments

- a) Les idées évoquées en vue d'améliorer la procédure de préparation des décisions portent sur la suppression de l'un ou des deux niveaux de préparation propres au titre VI et qui n'existent pas dans le système communautaire : les trois comités directeurs et le Comité K.4. Certains sont également en faveur de la transformation du Comité K.4 : membres présents en permanence à Bruxelles, fréquence accrue des réunions, méthodes de travail renouvelées.

- b) Les instruments juridiques prévus par le titreVI ont été calqués sur ceux du titreV (PESC). Ils sont mal adaptés à la nature essentiellement normative des actions menées dans le cadre de la JAI. L'idée d'instituer un nouvel instrument juridique (qui pourrait être dénommé «mesure commune») a été généralement bien accueillie. La «mesure commune», à l'instar des directives communautaires, engagerait les Etats membres quant aux résultats à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. Par ailleurs, la coexistence, en l'état, des «positions communes» et des «actions communes» - instruments dont la portée juridique n'est pas appréciée de la même façon par tous, et qui sont restés quasiment inutilisés - a été mise en cause.
- c) Il a été aussi souligné que tout progrès de la JAI est lié à l'attribution d'un rôle direct aux Parlements nationaux qui, seuls, peuvent donner la légitimation nécessaire à l'action de l'Union dans des domaines politiquement aussi sensibles. L'idée a été émise, soit de renforcer la COSAC, soit de créer un «Haut Conseil parlementaire», qui serait amené à donner des avis consultatifs dans des délais fixés de telle sorte à ne pas alourdir le processus décisionnel.

4. Contrôle juridictionnel

De l'avis de la présidence, il ressort des premières discussions que la compétence obligatoire de la Cour devrait être retenue - selon des modalités qui restent à définir - pour statuer sur les différends concernant l'application des conventions et pour interpréter les dispositions de celles-ci, ainsi qu'à l'égard des actes normatifs adoptés sur la base du titreVI.

L'idée a été aussi avancée d'une approche au cas par cas, tant pour les conventions que pour les autres actes normatifs.

5. Coopération internationale

L'opportunité de prévoir une disposition spécifique à ce sujet est liée au débat sur la capacité juridique de l'Union.

6. Coopération renforcée

L'intérêt d'un recours à des formules de coopération renforcée, tout en préservant la cohérence de l'action de l'Union, a été tout particulièrement souligné à propos de la JAI. Dans ce contexte - et sans préjudice de la discussion générale sur la flexibilité - différentes formes de coopération renforcée ont été examinées, notamment:

- a) une «**clause d'habilitation**» ouvrant la possibilité d'une coopération renforcée entre Etats membres à définir ultérieurement dans son objet et ses modalités, étant entendu que tout Etat membre pourrait toujours rejoindre cette coopération renforcée;
- b) l'**intégration du régime «Schengen»** dans le système institutionnel du TUE.

CHAPITRE II

Les institutions dans une Union plus démocratique et plus efficace

I. PARLEMENT EUROPEEN ET PARLEMENTS NATIONAUX

A. PARLEMENT EUROPEEN

1. Composition et procédure électorale

Il est généralement admis que, dans l'hypothèse d'un plafonnement du nombre de membres du Parlement Européen, un chiffre fixé autour de 700 membres serait envisageable.

Quant à la répartition des sièges, elle devrait continuer à tenir compte, de manière appropriée, du rapport des populations tout en assurant une représentation suffisante des Etats membres les moins peuplés.

L'idée d'une modification des dispositions relatives à l'élaboration d'une **procédure électorale uniforme** n'a pas reçu d'appui significatif, qu'il s'agisse de la fixation d'une date limite pour l'adoption d'une décision ou de l'assouplissement de la procédure visée à l'article 138 §3 du TCE. Toutefois, un certain nombre d'idées ont été avancées pour pallier les inconvénients du statu quo:

- la fixation en commun de quelques principes dont devrait s'inspirer chaque système national (par exemple, l'interdiction d'un double mandat national et européen);
- la fixation d'un calendrier permettant la mise en place graduelle d'une procédure électorale uniforme;
- la possibilité d'une solution différenciée dès lors qu'une procédure recueillerait l'appui d'un nombre minimum d'Etats membres.

2. Fonction législative

Il existe une orientation pour ramener le nombre des procédures législatives à trois : consultation, codécision et avis conforme ; la procédure de coopération devrait cependant être conservée dans le domaine de l'UEM et du Protocole social.

L'élargissement du **champ d'application de la procédure de codécision** sera examiné à la lumière du rapport que la Commission doit présenter à ce sujet aux termes du traité, et de l'intérêt soulevé par certains de s'engager sur la voie d'une hiérarchie des normes. Il n'existe pas d'approche commune en ce qui concerne le critère de cet élargissement (tous les actes de nature législative? tous les actes relevant actuellement de la procédure de coopération? ou encore tous les actes soumis à la majorité qualifiée au Conseil?). La solution qui consisterait à décider au cas par cas a reçu un certain appui.

Quant au **champ d'application de l'avis conforme**, l'idée a été avancée qu'il devrait couvrir certains accords internationaux, les traités d'adhésion, ainsi que la décision sur les ressources propres (à l'exclusion des actes législatifs). L'idée a aussi été avancée que l'avis conforme devrait être étendu à l'article 235 du TCE et à la révision des traités.

Enfin, le principe d'une simplification de la procédure de codécision (l'article 189B) a reçu un écho largement favorable, sans qu'un consensus ait pu se dégager à ce stade sur les modalités de cette simplification : suppression de la première lecture ; suppression de l'intention de rejet par le Parlement européen ; suppression de la « petite conciliation » ; suppression de la 3e lecture.

3. **Fonctions non législatives**

a) **Le contrôle politique:**

Dans l'hypothèse où les pouvoirs du Parlement européen devraient être accrus, une orientation s'est dégagée en faveur d'un pouvoir d'approbation du Président de la Commission préalablement désigné par les gouvernements des Etats membres ; l'idée d'une élection en bonne et due forme à partir d'une liste de noms établie par le Conseil européen a reçu un appui limité.

b) **La fonction budgétaire :**

- Pour ce qui concerne la partie classique du budget communautaire, le maintien du statu quo a reçu un large appui. La distinction DO/DNO a été évoquée et certaines suggestions pour clarifier - voire supprimer - cette distinction pourraient être approfondies. L'idée d'une codécision budgétaire - dont les modalités n'ont pas été discutées - a été avancée. Enfin, il a été suggéré que les perspectives financières soient intégrées dans le traité en précisant qu'elles s'imposent à toutes les institutions.
- Pour ce qui concerne le financement des actions décidées conformément aux titres V et VI du TUE (PESC et JAI), elles devraient en principe être financées par le budget communautaire, selon des modalités particulières à définir par le traité, étant entendu que la possibilité d'un financement national devrait être maintenue.

c) **Le contrôle de l'exécution des actes législatifs**

Il ressort des discussions que l'équilibre actuel, fondé sur la décision du Conseil du 13 juillet 1987 (Comitologie), complété par le *modus vivendi* sur l'exécution des actes adoptés en codécision, représente un équilibre qui pourrait difficilement être modifié. Cependant, l'idée d'une réduction du nombre de procédures a été envisagée avec un certain intérêt.

B. PARLEMENTS NATIONAUX

Le rôle que jouent les parlements nationaux dans le processus d'intégration européenne relève avant tout de l'organisation constitutionnelle propre à chaque Etat membre. Il est généralement admis qu'un éventuel approfondissement de ce rôle devrait être opéré de façon complémentaire au rôle du Parlement européen, dont les compétences ne devraient pas, même indirectement, être affectées.

Ce rôle devrait avant tout s'exercer au niveau national où il pourrait être facilité par une meilleure organisation du travail des institutions communautaires, qui ménagerait un délai minimum suffisant pour l'examen des textes, par une diffusion plus rapide des documents dans chaque langue officielle et par un recours aux présentations orales des propositions législatives importantes de la Commission par les Commissaires européens devant les commissions parlementaires nationales.

En ce qui concerne la possibilité de développer le rôle des Parlements nationaux dans le système institutionnel de l'Union, la nécessité de ne pas entraver ni alourdir le processus décisionnel de l'Union a été largement soulignée, et a conduit à des réserves sur la création d'un organe nouveau dont l'intervention compliquerait encore les procédures actuelles.

Selon un autre point de vue, il est indispensable de permettre aux parlements nationaux de s'exprimer collectivement sur des sujets qui les concernent au premier chef comme la JAI ou la subsidiarité et il serait possible de le faire sans compliquer inconsidérément le processus législatif, soit en adaptant les structures existantes (COSAC), soit en créant une structure ad hoc légère (Haut Comité parlementaire) avec un rôle consultatif s'exerçant en amont de la procédure, dans des domaines très précisément délimités et des délais appropriés.

II. CONSEIL

1. Majorité qualifiée et unanimité

- a) La Présidence retient du débat que l'extension du vote à la majorité qualifiée est considérée comme un facteur d'efficacité du processus décisionnel dans une Union élargie, même s'il a été souligné que d'autres considérations - comme, par exemple, l'acceptabilité des décisions de l'Union - doivent être prises en compte.

A ce stade, aucun des critères envisagés pour cette extension (approche par bloc ; cohérence entre règles de vote applicables au marché intérieur et à certaines politiques qui lui sont étroitement liées; exceptions limitées aux domaines constitutionnels ou quasi constitutionnels) ne semble pouvoir faire l'unanimité et l'idée qu'une telle extension ne pourra se faire qu'au cas par cas a reçu un certain appui. Il a aussi été rappelé que l'introduction d'une majorité renforcée (en tant que formule intermédiaire entre l'unanimité et la majorité qualifiée actuelle) serait éventuellement de nature à faciliter la recherche d'un accord.

- b) Il est assez généralement admis que, en tout état de cause, certains domaines devraient continuer - du fait de leurs implications «constitutionnelles», de la sensibilité politique qui les entoure ou encore de l'importance économique des sujets concernés - à relever du vote à l'unanimité.
- c) Il ressort des premières discussions que la révision des traités devrait continuer à relever du commun accord, tout au moins s'agissant de l'adoption des textes à soumettre aux procédures de ratification. En revanche, la question des modalités pour l'entrée en vigueur des modifications aux traités devrait, pour certains, être encore approfondie.

2. Seuil de la majorité qualifiée et pondération des voix

- a) Il est assez largement considéré que le **seuil** de la majorité qualifiée devrait rester au niveau actuel (62 voix sur 87), la nécessité du maintien du compromis de Ioannina ayant été mentionnée.
- b) L'adaptation éventuelle du système actuel de **pondération** - qui figure dans le mandat explicitement donné à la conférence intergouvernementale par le Conseil européen - fait l'objet d'avis divergents entre:

ceux qui considèrent que la pondération actuelle doit être maintenue et extrapolée - telle quelle - au moment des élargissements ; cette position se fonde notamment sur le fait que les distorsions alléguées par certains entre population et nombre de voix ne sont pas démontrées, que le mode de décision du Conseil ne peut faire abstraction du principe de l'égalité des Etats membres (le Parlement européen étant chargé de représenter les peuples) et qu'il n'existe pas, dans la réalité, de «bloc» des Etats les moins peuplés comme le montre la pratique du Conseil;

- ceux qui considèrent qu'il est nécessaire, dans un souci de représentativité et d'acceptabilité de l'action de l'Union par les peuples, de veiller à ce que les décisions qu'elle prend s'appuient sur une partie significative de la population. Ce résultat peut être atteint:
 - = soit par une modification de la pondération actuelle dans le sens d'une meilleure adéquation entre nombre de voix et population;
 - = soit par l'introduction d'un système de double majorité (soit en voix et en population soit en nombre d'Etats - par exemple, deux tiers - et en population).

Dans ce contexte, l'idée a été avancée d'un ajustement de la pondération actuelle visant uniquement à maintenir inchangé, suite à l'élargissement, le rapport qui existe aujourd'hui en termes de voix entre les Etats membres les plus peuplés et les Etats membres les moins peuplés.

3. Présidence

La question des modalités de l'exercice de la Présidence (notamment l'idée d'une Présidence conjointe) a été évoquée, sans être à ce stade approfondie. Voir aussi le chapitre III (Action extérieure).

4. Fonctionnement du Conseil

Les suggestions concernant la préparation et le déroulement des travaux du Conseil, qui n'impliquent pas nécessairement une révision du traité, devraient être approfondies en vue d'aboutir à des solutions concrètes le plus rapidement possible, sans attendre la fin de la conférence intergouvernementale.

III. COMMISSION

1. Composition

- a) Le débat sur le nombre de membres de la Commission a fait apparaître, à ce stade, deux grandes tendances : d'un côté il a été souligné que la légitimité de l'institution et l'«acceptabilité» de l'Union imposent le maintien de la règle d'après laquelle la Commission doit comprendre au moins un national de chacun des Etats membres ; d'un autre côté il a été observé qu'une extrapolation du système actuel ne permettrait pas à la Commission de continuer, dans une Union élargie, à jouer son rôle avec la même efficacité et qu'il importait de ramener la dimension de l'institution à un nombre réduit de membres (dix, quinze ou vingt), correspondant à une distribution rationnelle des compétences au sein du collège.

Dans la recherche d'une voie intermédiaire, il a été suggéré de retenir le principe d'un Commissaire par Etat membre et de répondre au souci d'efficacité en adaptant la structure de la Commission ; dans ce contexte, ont été notamment évoqués le nombre de vice-présidents (qui était de six avant le TUE), l'idée d'un collège restreint de commissaires, la possibilité de créer des commissaires adjoints, sans porte-feuille ou chargés de missions spéciales, ainsi que le renforcement du rôle du président.

- b) Il est généralement considéré que les grandes lignes de la procédure de nomination devraient être maintenues ; toutefois, l'idée d'un renforcement du rôle du président désigné (qui est actuellement consulté) quant au choix des membres (et, par la suite, à l'égard du collège) a été favorablement accueillie ; dans le même contexte, l'option d'une approbation par le Parlement européen du choix du Président de la Commission a reçu un certain appui. L'idée a été également formulée de rendre la Commission responsable devant le Conseil européen.

2. Attributions

- a) De l'avis général, la Commission devrait garder son droit d'initiative exclusif actuel dans le domaine communautaire, car il constitue un élément déterminant de l'équilibre institutionnel. La possibilité a été cependant mentionnée de renforcer l'article 152 du TCE en prévoyant que la Commission serait tenue de présenter une proposition suite à une demande expresse du Conseil.

L'idée d'insérer dans le traité une clause de caducité des propositions de la Commission (au terme de son mandat ou en l'absence d'une décision du Conseil après un délai déterminé) a été avancée sans recevoir beaucoup d'appui. Il en va de même pour l'idée de revoir le principe selon lequel le Conseil ne peut prendre un acte constituant amendement d'une proposition de la Commission qu'en statuant à l'unanimité (article 189 A du TCE).

- b) De l'avis général, le rôle de la Commission en tant que gardienne de l'application du traité devrait être maintenu. Ce rôle pourrait être renforcé par l'attribution à la Commission de pouvoirs spécifiques en matière de lutte contre la fraude au budget communautaire ; en revanche, aucune modification à l'article 171 du TCE n'est estimée nécessaire.

IV. COUR DE JUSTICE ET AUTRES INSTITUTIONS ET ORGANES

A. COUR DE JUSTICE

1. Composition

- a) Si la nécessité de prendre en compte les cultures juridiques propres à chaque Etat membre pourrait justifier le maintien du principe selon lequel la Cour doit compter au moins un juge ressortissant de chaque Etat membre, la crainte a cependant été exprimée que ceci pourrait, dans une Union élargie, avoir des effets préjudiciables sur l'efficacité de la Cour. L'idée de tenir compte également, dans ce contexte, des avocats généraux, n'a pas reçu d'appui significatif. Dans l'hypothèse d'un accroissement sensible du nombre de membres, il a été suggéré d'envisager la création de deux chambres séparées au sein de la Cour de justice, pourvu que l'unicité de la jurisprudence ne soit pas remise en cause.
- b) Le nombre de juges du Tribunal de première instance pourrait être plus élevé que le nombre d'Etats membres, compte tenu du grand nombre de cas dont le Tribunal est susceptible d'être saisi et du fait qu'en règle générale il ne siège pas en séance plénière.
- c) La suggestion émanant de la Cour de justice et visant à permettre aux avocats généraux de participer à la nomination du Président de la Cour a reçu un certain appui.
- d) La question reste ouverte de savoir s'il faut prévoir une durée plus longue du mandat des juges et des avocats généraux, éventuellement combinée avec le caractère non renouvelable de ce mandat.

2. Attributions

- a) La possibilité d'un élargissement du recours direct par les individus n'a reçu qu'un appui limité, bien que l'intérêt que présenterait un tel recours en cas de violation d'un droit fondamental ait été mentionné.
- b) L'idée a été avancée de donner au Parlement européen un droit de recours au sens de l'article 173 du TCE, au delà de ce qui lui est déjà accordé par cette disposition. La reconnaissance d'un droit de saisine de la Cour de justice par la Cour des comptes pour lui permettre de défendre le respect de ses prérogatives a été accueillie avec intérêt. La tendance semble en revanche plutôt négative pour ce qui est du Comité économique et social et du Comité des régions, à propos duquel l'idée a été aussi avancée de prévoir un recours lié au respect du principe de subsidiarité.
- c) La suggestion a été faite, d'une part, de consacrer explicitement dans le traité la faculté qu'a la Cour de justice de limiter les effets rétroactifs de ses arrêts, notamment lorsque la rétroactivité est susceptible d'entraîner des conséquences financières importantes pour les Etats membres, et, d'autre part, de reconnaître à la Cour le pouvoir de limiter, dans certaines circonstances, la responsabilité des Etats membres en cas de violation du droit communautaire. Ces idées, qui ont suscité certaines réserves, devraient encore être approfondies.

3. Fonctionnement

- a) Il ressort des discussions que des modifications du traité pourraient être étudiées afin d'élargir la possibilité pour le Conseil de modifier, sur demande de la Cour, les dispositions de son statut (possibilité actuellement limitée aux dispositions du titre III du statut), ainsi que la marge d'autonomie de la Cour de justice dans l'élaboration de son règlement de procédure.
- b) L'idée a été avancée de la création d'un système d'appel interne à la Cour (ne comportant pas la création d'un nouvel organe), sans recevoir beaucoup d'appui. Il en a été de même pour la mention dans les arrêts des «opinions» des juges minoritaires (dissenting opinions).

B. AUTRES INSTITUTIONS ET ORGANES

Il ressort des discussions que la composition et le statut de la Cour des comptes, du Comité économique et social et du Comité des régions ne devraient pas changer dans leurs grandes lignes, mais qu'une plus large autonomie administrative devrait être reconnue au Comité des régions. La transformation en institution tant du Comité économique et social que du Comité des régions a été évoquée.

L'idée d'une extension du pouvoir de contrôle de la Cour des comptes à tous les organismes ou agences gérant des recettes/dépenses pour le compte de la Communauté ou de l'Union a reçu un accueil assez favorable. Un éventuel accroissement des pouvoirs consultatifs du Comité économique et social et du Comité des régions a suscité des prises de positions divergentes, de même que l'idée que ce dernier puisse être consulté par le Parlement européen.

V. COOPERATIONS RENFORCEES - FLEXIBILITE

L'intérêt d'un recours à des formules de coopération renforcée dans certains domaines, notamment dans la perspective de l'élargissement, est assez généralement reconnu, même si certains ne se prononceront définitivement à ce sujet qu'au vu des conditions et des modalités d'une telle approche.

Les dispositions qui pourraient être prévues à cet égard dans le traité devraient en tout état de cause se situer dans la ligne de celles qui figurent déjà dans le TCE et le TUE et être conçues de façon à:

- conférer une valeur ajoutée au processus d'intégration européenne en maintenant la capacité d'action de l'Union au service d'objectifs et d'intérêts communs (empêcher les blocages);
- préserver l'unité et la cohésion de l'Union, en sauvegardant les caractères principaux de l'intégration et l'unicité du projet commun.

1. Conception générale de la flexibilité dans le traité

Les discussions ont mis en évidence la nécessité d'approfondir les questions suivantes :

a) **Clause générale ou clauses par «piliers»**

L'idée a été avancée d'une **clause de caractère général** permettant aux Etats qui en ont la volonté et la capacité de développer entre eux des coopérations renforcées, dans le cadre institutionnel unique de l'Union. Selon une autre opinion, il est préférable de prévoir des clauses **particulières par piliers**, afin de tenir compte de l'opportunité et de la faisabilité de la coopération renforcée, qui varient selon les domaines (le besoin étant par exemple beaucoup plus remarqué dans la PESC et dans la JAI que dans le TCE où il existe des limites assez étroites à la différenciation, liées par exemple au maintien de l'unicité du marché intérieur).

b) **Clauses d'habilitation ou coopération plus ou moins prédéterminée dans son objet et ses modalités**

A l'intérieur d'un «pilier» le dispositif sur la coopération renforcée peut se présenter de différentes façons:

- sous la forme d'une clause d'habilitation relative à un secteur donné à l'intérieur du «pilier», mais qui ne préjuge ni de l'objet précis ni des modalités de la coopération renforcée;
- sous la forme d'une clause d'habilitation avec des modalités et un objet précis;
- sous la forme d'un dispositif complet dans son objet et ses modalités, figurant par exemple dans un protocole, opérationnel dès l'entrée en vigueur du traité.

c) **Mode de déclenchement: unanimité ou majorité (à définir)**

La question ne se pose pas dans le cas d'une coopération renforcée définie dans tous ses éléments par le traité.

Dans le cas d'une clause d'habilitation, il existe des positions divergentes entre unanimité et majorité, selon que l'on met l'accent sur le caractère commun de la démarche ou la nécessité de ne pas entraver la volonté d'un nombre minimum d'Etats membres d'aller de l'avant, sous réserve du respect de certaines conditions (cf.infra).

2. **Principes et conditions**

D'après la Présidence, il existe un consensus pour considérer que tout recours à une forme de coopération renforcée, quelle qu'elle soit, devrait être soumis au respect de principes et conditions préalablement définis.

a) Les **principes** qui devraient figurer dans le traité devraient garantir:

- la conformité aux objectifs définis par le traité;
- le respect du cadre institutionnel unique;
- le respect de l'acquis communautaire (notamment de l'ensemble constitué par le marché unique et les politiques connexes) et l'absence de distorsions dans le fonctionnement de l'Union;
- la prééminence de la notion de projet commun par la reconnaissance du principe de non interférence, lequel assure le bon développement de la coopération renforcée, parallèlement à la sauvegarde des intérêts des Etats membres non participants;
- l'ouverture à tous les Etats membres qui le souhaitent et qui remplissent les conditions pour la participation.

b) Un certain nombre de **conditions** pour la mise en place des coopérations renforcées ont été envisagées, sur lesquelles les avis divergent et qui appellent un approfondissement ultérieur ; il s'agit principalement:

- du recours en dernier ressort;
- de la durée de la coopération renforcée : la question a été posée de savoir si celle-ci devait avoir un caractère temporaire;
- du quorum minimum d'Etats membres participants afin d'enrayer le risque de voir se développer des «cercles concurrents» ou de dénaturer l'identité de l'Union.

3. **Modalités de fonctionnement**

Le recours à des coopérations renforcées implique l'approfondissement au préalable de certaines questions, afin d'assurer dans la pratique un fonctionnement cohérent, efficace et transparent du système.

Il s'agit entre autres:

- a) **au niveau institutionnel**, de l'éclaircissement des conséquences éventuelles sur le fonctionnement des institutions de la mise en place d'une coopération renforcée, notamment ⁽¹⁾ :
 - la Commission conserverait-elle intégralement ses fonctions en cas de coopération renforcée dans le domaine communautaire?
 - les parlementaires européens ressortissants d'Etats membres non-participants à une coopération renforcée conserveraient-ils intégralement leurs fonctions en relation avec celle-ci?
 - les membres du Conseil dont les Etats ne participeraient pas à la coopération renforcée en cause perdraient-ils le droit de vote?
- b) de l'aménagement éventuel des **règles budgétaires** ⁽¹⁾;
- c) **au niveau des Etats membres** : la question des relations entre participants et non participants à une coopération renforcée devrait être examinée.

(1) Cf. le cas de l'application du Protocole Social «à 14».

CHAPITRE III

Une capacité d'action extérieure renforcée

I. PERSONNALITE JURIDIQUE DE L'UNION

1. Le traité sur l'Union européenne ne reconnaît pas explicitement de personnalité juridique à l'Union. En dépit de l'absence d'une telle reconnaissance explicite, certains ont observé que, en droit international, l'Union européenne dispose probablement déjà d'une telle personnalité. Néanmoins, la présente situation a, selon la présidence, considérablement entravé tant l'objectif de l'Union «d'affirmer son identité sur la scène internationale» (article B du TUE) que l'efficacité de son action extérieure, notamment du fait de l'absence d'unanimité au Conseil pour autoriser l'Union à conclure des accords internationaux.
2. Il ressort des premières discussions que deux voies pourraient être explorées:
 - a) la première voie consisterait à attribuer explicitement une personnalité juridique pleine et entière à l'Union, sans que ceci ne porte atteinte à la structure en trois piliers de l'Union, ni permette à l'Union d'agir dans n'importe quel domaine. Cette option pourrait être matérialisée selon plusieurs variantes : soit ajouter une quatrième personnalité juridique - celle de l'Union - aux trois personnalités juridiques existantes des Communautés européennes, soit fusionner ces quatre personnalités juridiques en une seule, soit encore fusionner les deux personnalités juridiques de l'Union et de la Communauté européenne, en préservant celles de la CECA et de l'EURATOM. En tout état de cause, les compétences de la CE ni son système institutionnel et décisionnel ne devraient être modifiés (respect de l'acquis communautaire).
 - b) la deuxième voie consisterait, sans attribuer une pleine personnalité juridique à l'Union, à la doter d'une capacité de conclure certains accords internationaux dans certains des domaines relevant des titres V et VI ; l'approfondissement de cette idée a été encouragée, dans la mesure notamment où les limites d'une telle capacité pourraient être clairement définies.
3. De l'avis de la présidence, dans le cas où la première option visée ci-dessus serait écartée, il serait indispensable que les Etats membres puissent avoir recours à une procédure allégée et accélérée leur permettant de conclure en même temps des accords internationaux dans les domaines de la PESC et de la JAI «au nom de l'Union», afin de suppléer la carence de l'Union. Cette possibilité pourrait être explorée également dans le cadre de la deuxième option, pour les domaines pour lesquels l'Union n'aurait pas la capacité juridique d'agir. Cette approche a suscité certaines réserves, dans la mesure où elle impliquerait un aménagement des procédures constitutionnelles dans certains Etats membres.

II. RELATIONS ECONOMIQUES EXTERIEURES

1. Selon la présidence, l'évolution récente des relations économiques internationales met de plus en plus en évidence l'intérêt qu'il y a à ce que l'Union européenne (à savoir la Communauté et les Etats membres) puisse agir comme une seule entité dans le domaine des relations économiques extérieures, notamment pour ce qui concerne les services et la propriété industrielle et intellectuelle.

Les premières discussions à ce sujet ont fait apparaître deux voies possibles pour améliorer cette situation (qui ne s'excluent pas mutuellement):

- attribuer un caractère exclusif à la compétence communautaire dans certaines des matières (à définir) relevant des domaines des services et de la propriété industrielle et intellectuelle;
 - dans les cas où les compétences restent partagées, prévoir des procédures permettant à la Communauté et aux Etats membres de s'exprimer d'une seule voix dans les enceintes internationales, conformément à l'obligation rappelée par la Cour de justice ⁽¹⁾. De telles procédures pourraient prendre la forme:
 - = d'une disposition du traité prévoyant les conditions dans lesquelles le Conseil définit les positions à prendre dans les enceintes internationales;
 - = d'un code de conduite.
2. Certaines suggestions ont été examinées visant à un aménagement des procédures de l'article 228 du TCE, sans mettre en cause l'équilibre institutionnel, en particulier pour ce qui concerne:
 - la possibilité de mettre rapidement en application les accords internationaux,
 - la suspension de l'application de ces accords,
 - la procédure pour l'établissement de la position communautaire au sein d'un organe mixte créé par ces accords.

Ces suggestions pourraient être approfondies, en particulier pour ce qui est de la portée d'une éventuelle clause de suspension de l'application des accords (portée générale ou limitée aux cas de violation des droits de l'homme?).

3. Enfin, l'idée a été avancée de créer une base juridique nouvelle dans le traité pour la conclusion des accords «horizontaux» (qui ne constituent ni des accords d'association ni des accords «coopération au développement»).

⁽¹⁾ Avis 2/91 (OT) et 1/94 (OMC).

III. POLITIQUE ETRANGERE COMMUNE

Les possibilités d'amélioration du fonctionnement de la PESC ont été étudiées sous l'angle de la préparation et de la mise en oeuvre des décisions et sous l'angle de la procédure de prise de décision elle-même.

1. Préparation et mise en oeuvre des décisions

Une amélioration des conditions de préparation et de mise en oeuvre des décisions PESC s'impose afin d'assurer une plus grande cohérence, une plus grande continuité et une plus grande visibilité de la politique extérieure de l'Union. Les principaux moyens qui ont été mis en avant à cet égard sont les suivants:

- une clarification des rôles respectifs des différents acteurs impliqués dans l'élaboration et la mise en oeuvre des actions extérieures de l'Union (Conseil européen, Conseil, présidence, Commission et Etats membres);
- une meilleure coordination des différentes fonctions moyennant, entre autres, un renforcement des structures autour de la présidence, tout en préservant l'équilibre actuel du système institutionnel;
- la création d'une nouvelle fonction à l'intérieur du système institutionnel existant.

Les débats ont fait apparaître plusieurs manières de concrétiser ces idées (non exclusives l'une de l'autre):

- il existe un consensus pour mettre en place une capacité renforcée d'analyse, de prévision et d'alerte précoce (early warning system) capable pour chaque situation de présenter un choix d'options argumentées devant les instances du Conseil. Cette capacité d'analyse devrait disposer d'un personnel provenant du Secrétariat général du Conseil, des Etats membres, de la Commission, et éventuellement de l'UEO et avoir accès à l'information diplomatique. Afin de conserver un lien étroit avec les services actuellement chargés de la gestion quotidienne de la PESC la solution consistant à placer cette capacité au sein du Secrétariat général du Conseil a reçu un certain appui;
- l'idée a été avancée de désigner un «haut représentant pour la PESC» agissant sur mandat du Conseil européen ou du Conseil et dont la fonction serait d'assurer la mise en oeuvre et le suivi des actions communes en mobilisant l'ensemble des moyens tant nationaux que communautaires dont dispose l'Union. Pour ceux qui se placent dans cette optique, le «haut représentant pour la PESC» devrait avoir à sa disposition la cellule d'analyse et de prévision, être associé aux travaux des instances du Conseil et d'autres institutions et veiller au respect par tous, des engagements pris par le Conseil européen. La discussion a mis en évidence la nécessité d'approfondir l'articulation entre cette fonction et celle de la présidence et de la Commission dans le cadre du système institutionnel existant. L'idée de combiner le poste de «haut représentant pour la PESC», subordonné au Conseil et agissant en étroite liaison avec la présidence, avec celui de Secrétaire général du Conseil a été mentionnée ; dans le même esprit, il a été suggéré de nommer un «Secrétaire général pour la PESC», responsable devant le Conseil;

- la possibilité a été évoquée de donner au tandem présidence / Commission des responsabilités particulières dans la mise en oeuvre de la PESC et la représentation extérieure de l'Union ; cette possibilité n'exclut pas un renforcement parallèle du rôle de la présidence et du Secrétariat général du Conseil;
- la composition de la Troïka pourrait être adaptée en la limitant à la présidence en exercice plus la présidence suivante et en y associant étroitement la Commission et le «haut représentant pour la PESC» ; l'idée a aussi été avancée de formaliser dans le traité la possibilité de recourir, dans certaines situations particulières, à des «envoyés spéciaux» mandatés par le Conseil;
- sans remettre en cause la relation actuelle entre le Comité politique et le COREPER, la nécessité d'améliorer le suivi de la mise en oeuvre des politiques est généralement reconnue. Il a été suggéré que le Comité politique se réunisse plus régulièrement et/ou qu'un organe permanent de «suppléants» des directeurs politiques se consacre à la gestion quotidienne de la PESC;
- enfin, l'expérience (notamment Mostar) a montré l'opportunité de disposer d'une procédure permettant au Conseil, de conférer, dans certaines conditions, à la présidence / Troïka / haut représentant pour la PESC / Commission / une responsabilité particulière dans la mise en oeuvre d'une action commune.

2. Conditions de la prise de décision

i) Définition des grandes orientations politiques

L'intérêt a été souligné, dans un souci de cohérence et de crédibilité, de faire adopter au plus haut niveau - c'est-à-dire par le Conseil européen - les orientations politiques engageant l'Union dans son action extérieure et notamment les éléments essentiels des actions communes.

Ceci n'enlèverait rien au rôle très important que doit continuer à jouer le Conseil «Affaires générales» comme organe de décision politique et de coordination pour la mise en oeuvre de l'ensemble de l'action extérieure de l'Union.

ii) Instruments

Il existe un souci assez général de clarifier la portée des instruments de la PESC, notamment des actions communes et des positions communes.

iii) Procédures

D'après la présidence, l'exigence généralisée de l'unanimité dans la PESC est souvent considérée comme un facteur de rigidité, voire de blocage du processus décisionnel. Plusieurs possibilités ont été envisagées pour remédier à cette situation:

- a) l'application du vote majoritaire à la définition des actions communes par le Conseil à l'intérieur du cadre général politique fixé par le Conseil européen (sous réserve de certaines exceptions, par exemple dans le domaine de la sécurité et de la défense) ;

- b) l'application systématique du vote majoritaire aux mesures relevant de la mise en oeuvre des actions communes (sous réserve de certaines exceptions, par exemple dans le domaine de la sécurité et de la défense);

Cette extension de la majorité qualifiée, dans un cas comme dans l'autre, pourrait être facilitée par l'utilisation d'une formule de majorité renforcée. L'idée a aussi été mentionnée de lier l'introduction de la majorité qualifiée à la reconnaissance explicite dans le traité de la possibilité pour un Etat membre d'invoquer un intérêt national essentiel pour s'opposer à un vote majoritaire. Une variante consisterait à prévoir que lorsqu'un Etat membre demande qu'une décision qui devrait normalement être prise à la majorité qualifiée, soit exceptionnellement prise à l'unanimité, sa demande ne puisse être rejetée qu'à la majorité qualifiée. Dans les deux cas, l'idée a été avancée que le droit d'invoquer un intérêt national essentiel ne puisse s'exercer qu'au niveau du Conseil européen.

- c) un assouplissement de la règle de l'unanimité en introduisant une clause d'abstention constructive selon laquelle l'Etat membre qui y ferait recours, serait dispensé de participer directement à la mise en oeuvre tout en restant solidaire politiquement - et éventuellement financièrement - de l'action. L'idée a aussi été avancée de préciser clairement dans le traité que l'abstention ne s'oppose pas à l'unanimité;
- d) enfin, le recours à des formules de coopérations renforcées dans certains domaines particuliers (cf. chapitre 2, pages 100 à 102).

3. Financement de la PESC

Il existe un souci communément partagé d'assurer la mise à disposition rapide de crédits lorsqu'une action est décidée par le Conseil dans le domaine de la PESC. Il en résulte que les dépenses opérationnelles devraient, en principe, être à la charge du budget communautaire, à condition de :

- prévoir la possibilité, en tout état de cause, de recourir à un financement par les Etats membres dans certains cas exceptionnels ;
- trouver une solution au niveau de la procédure budgétaire pour accorder au Conseil, conformément à ses prérogatives de décision politique au titre de la PESC, le «dernier mot» en matière de décision budgétaire;
- soumettre le financement à la charge du budget communautaire au respect des perspectives financières.

4. Rôle du Parlement européen

Le souhait général est de préserver l'équilibre actuel entre le Conseil et le Parlement dans le domaine de la PESC. Il existe cependant une certaine ouverture pour envisager des mesures pratiques afin d'assurer une meilleure information et consultation du Parlement. Certains ont indiqué que cette consultation ne devrait pas porter sur des actions spécifiques.

IV. SECURITE ET DEFENSE

Le débat sur la sécurité et la défense s'inscrit dans le contexte plus large des discussions en cours dans d'autres enceintes (notamment l'élaboration d'une identité européenne de sécurité et de défense au sein de l'OTAN) ainsi que des changements envisagés par certains Etats membres dans l'organisation de leur défense. Ce débat englobe également la question de l'avenir de l'industrie européenne en matière d'armements.

1. Objectifs, contenu et instruments d'une politique de l'UE en matière de sécurité et défense

Selon la présidence, il existe un souci largement partagé pour que l'Union européenne, dans la perspective d'une politique étrangère et de sécurité plus crédible, dispose d'une compétence effective de mise en oeuvre de décisions politiques impliquant l'utilisation de moyens et de capacités militaires, sans que l'Union entreprenne elle-même des opérations militaires. A cet égard, il convient d'examiner plus à fond les implications des conclusions du Conseil de l'Atlantique nord de l'OTAN du 3 juin 1996, qui fixent **l'objectif de développer une identité européenne de sécurité et de défense au sein de l'Alliance**, dont un élément essentiel est la possibilité d'opérations incluant des moyens de l'OTAN mais dirigées par l'UEO. Il a été souligné que la Conférence devrait être l'occasion d'étudier les moyens de donner corps à cette identité européenne de sécurité et de défense.

En ce qui concerne les **missions dites «Petersberg»** (missions humanitaires, missions de maintien de la paix, missions de forces de combat pour la gestion des crises), un grand intérêt s'est manifesté pour les faire figurer explicitement dans le traité. De l'avis des tenants de cette inclusion - qui n'est pas partagée par tous - il est possible d'opérer une distinction suffisamment nette entre les missions de type Petersberg et l'application d'une clause de défense collective.

En ce qui concerne la **«définition d'une politique de défense»**, le principe de son inclusion dès maintenant dans la PESD a recueilli un certain appui (ce qui impliquerait la suppression des mots «à terme» à l'article J.4(1)) ; il en va de même s'agissant de la substitution de la **«possibilité»** d'une défense commune par **«l'objectif»** d'une défense commune. L'idée a également été avancée de compléter les objectifs de la PESD pour inclure une référence au maintien de l'intégrité du territoire des Etats membres et des frontières extérieures communes.

Un certain intérêt s'est aussi manifesté en faveur de l'inscription dans le traité d'une clause indiquant que l'appartenance à l'Union crée entre les Etats membres une relation de sécurité qui implique une solidarité étroite et effective, sans constituer un engagement d'alliance.

La nécessité de renforcer les liens UE/UEO afin de mettre à la disposition de l'Union une capacité opérationnelle effective dans le domaine de la sécurité et de la défense est très largement admise. Pour beaucoup cette approche implique aussi l'inscription dans le traité de la perspective d'une intégration future de l'UEO dans l'Union. Certains estiment qu'il n'est pas possible de préjuger à ce stade de cette question. Dans l'hypothèse de l'inscription dans le traité du principe de la fusion entre l'Union et l'UEO, l'opportunité de prévoir un calendrier a été évoquée.

Dans tous les cas il apparaît nécessaire d'expliciter la nature précise du lien institutionnel entre les deux organisations (lignes directrices générales du Conseil européen, instructions de l'UE à l'UEO et/ou lien juridiquement contraignant entre l'UE et l'UEO).

Sur un plan plus général, la possibilité d'une coordination renforcée entre les instances de l'UE et de l'UEO a été évoquée : réunions conjointes au niveau des groupes de travail et des hauts fonctionnaires, participation du Secrétaire général de l'UEO et des ministres de la défense, le cas échéant, au Conseil «Affaires générales».

2. Autres modifications à apporter à l'article J.4

En ce qui concerne les autres modifications qui pourraient être apportées à l'article J.4, il a été relevé que:

- il existe peu d'intérêt pour ouvrir un débat sur la notion de «caractère spécifique» de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres (article J.4(4));
- les avis sont partagés sur la question de savoir s'il convient ou non de préciser que la clause sur la possibilité d'une coopération plus étroite entre deux ou plusieurs Etats membres, dans le cadre de l'UEO et de l'Alliance atlantique, ne concerne que la politique de défense (cf. article J.4(5)) ;
- il existe un accord pour considérer que la règle de l'unanimité devrait s'appliquer pour les questions de sécurité et de défense, bien qu'il ait été indiqué que cette règle ne devrait pas empêcher le cas échéant des «coalitions des volontaires». Une certaine tendance s'est dessinée pour limiter l'exception prévue à l'article J.4(3) aux seules règles de vote afin d'ôter toute ambiguïté quant à la possibilité de recourir à des actions communes dans le domaine de la défense.

3. La question des armements

Il existe un large accord sur l'intérêt de disposer au titre de la PESC d'un cadre permettant le développement des industries de défense en Europe, en favorisant un renforcement de la coopération dans ce domaine, sans qu'il soit nécessaire pour autant de modifier l'article 223 TCE.

L'importance de disposer d'une politique de contrôle des exportations d'armements au niveau européen a été mentionnée.

**7. TEXTES PREPARES PAR LA PRESIDENCE
AU COURS DE LA PREMIERE PHASE DE LA CONFERENCE**

Les délégations trouveront ci-après les projets des textes élaborés par la présidence, en tant qu'illustration des options présentées dans le cadre de la Conférence intergouvernementale, au cours de la première phase de ses travaux.

1. **DROITS FONDAMENTAUX**

a) **Principes généraux sur lesquels est fondée l'Union**

Article A

1. La qualité d'Etat membre de l'Union est liée au respect des principes de liberté, de démocratie et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que du principe de l'Etat de droit.
2. En cas de violations graves et persistantes de ces principes par un Etat membre, le Conseil, réuni au niveau des Chefs d'Etat ou de gouvernement [procédure à déterminer] peut prendre des mesures visant à suspendre partiellement ou en totalité les droits qui résultent de l'appartenance de cet Etat membre à l'Union. Le Conseil statue sans la participation de l'Etat membre concerné.

Article B

L'Union respecte l'identité nationale de ses Etats membres. Elle respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux de droit communautaire.

b) **Clause de non discrimination**

Projet d'article [6 bis] du TCE ⁽¹⁾

Dans le domaine d'application du présent traité et sans préjudice des dispositions particulières qu'il prévoit, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après avis du Parlement européen, prend les dispositions nécessaires en vue d'interdire toute discrimination exercée en raison de la race ⁽²⁾, du sexe ⁽³⁾ [, de ...].

(1) L'article 6 du TCE reste inchangé.

(2) p.m. Base juridique pour l'adoption de mesures contre le racisme et la xénophobie : dans le TCE ou titre VI du TUE.

(3) p.m. Egalité de traitement entre hommes et femmes : dans dispositions sociales du TCE (renforcement de l'article 119) et/ou ailleurs dans le traité (application plus générale, au delà des dispositions du domaine social).

c) Contrôle juridictionnel du respect des droits fondamentaux

- L'actuel article L du TUE devrait être aménagé afin de rendre l'article B ci-dessus justiciable pour ce qui est des domaines communautaires (et du titre VI).
- **Article 173 du TCE : Saisine de la Cour de justice par un particulier**

Remplacer le 3ème alinéa par le texte suivant :

«La Cour est compétente, dans les mêmes conditions, pour se prononcer sur les recours formés par le Parlement européen et par la BCE qui tendent à la sauvegarde des prérogatives de ceux-ci, **ainsi que sur les recours formés par toute personne physique ou morale à l'encontre des actes d'une institution qui porteraient atteinte à l'un de ses droits fondamentaux protégés par le droit communautaire.**»

2. CITOYENNETE DE L'UNION

Clarification du concept

Article 8 du TCE.

Lire le premier paragraphe comme suit :

Il est institué une citoyenneté de l'Union ; est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre.

La citoyenneté de l'Union s'ajoute, sans s'y substituer, à la citoyenneté nationale.

3. **TRANSPARENCE**

En ce qui concerne le principe général

Article A (2ème alinéa)

"Le présent traité marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens et dans le respect du principe de transparence du processus décisionnel."

En ce qui concerne le Conseil

Option 1

Article 151 § 3

3. Le Conseil arrête son règlement intérieur en statuant à la majorité qualifiée.

Le Conseil définit dans son règlement intérieur les cas dans lesquels il doit être regardé comme statuant en tant que législateur aux fins de l'application du présent paragraphe. Il y arrête les règles propres à assurer au public une meilleure connaissance du déroulement de la procédure législative et un meilleur accès aux documents qui lui sont soumis au cours de cette procédure.

Option 2

Article 151 § 3

3. Le Conseil arrête son règlement intérieur en statuant à la majorité qualifiée.

Article 151 A nouveau

1. Le Conseil définit dans son règlement intérieur les cas dans lesquels il doit être regardé comme statuant en tant que législateur aux fins de l'application du présent article.

2. Lorsque le Conseil statue en tant que législateur :

- a) il rend publics les résultats des votes et les explications de vote, ainsi que les déclarations au procès-verbal ;
- b) d'une façon générale, il prend toute mesure propre à favoriser une meilleure connaissance du déroulement de la procédure législative.

4. SUBSIDIARITE

Projet de Protocole / Déclaration
sur l'application du principe de subsidiarité (1)

Les HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

DESIRANT fixer les conditions de l'application du principe de subsidiarité énoncé par l'article 3 B du traité instituant la Communauté européenne,

SONT CONVENUES des dispositions ci-après, qui sont annexées à ce traité.

1. Le principe de subsidiarité ne concerne pas, et ne saurait remettre en question, les compétences conférées à la Communauté européenne par le traité, telles qu'elles ont été interprétées par la Cour de justice ; il donne une orientation sur la manière dont ces compétences doivent être exercées au niveau communautaire. L'application de ce principe doit respecter les dispositions générales du traité sur l'Union européenne, notamment en ce qui concerne le maintien intégral de l'acquis communautaire.
2. Dans le cas où l'application du principe de subsidiarité amène à renoncer à une action de la Communauté, les Etats membres restent tenus de conformer leur action aux règles générales énoncées à l'article 5 du traité, en prenant toutes mesures propres à assurer l'exécution des obligations découlant du traité et en s'abstenant de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du traité.
3. Chaque institution assure, dans l'exercice de ses attributions, assure le respect du principe de subsidiarité.
4. Sans préjudice de son droit d'initiative, la Commission :
 - procède à de larges consultations avant de proposer des textes législatifs et publie, dans chaque cas approprié, des documents de référence ;
 - motive chacune de ses propositions au regard du principe de subsidiarité ; en outre, chaque fois que nécessaire, l'exposé des motifs joint à la proposition donne des détails à ce sujet ;
 - présente chaque année un rapport sur le respect du principe de subsidiarité au Parlement européen et au Conseil.
5. Le Conseil, dans le plein respect des procédures applicables, examine systématiquement la conformité de tout acte ou mesure envisagés avec les dispositions de l'article 3 B du traité, qu'il s'agisse de la proposition initiale de la Commission ou des modifications qu'il envisage d'y apporter.
6. Le Parlement européen, dans les cadre de l'application des procédures visées aux articles 189 B et 189 C, est informé de la position du Conseil relative à l'application de l'article 3 B, dans l'exposé des motifs du Conseil. Le Conseil fournira au Parlement européen sa motivation dans le cas où il rejette tout ou partie d'une proposition de la Commission au motif qu'elle n'est pas conforme à l'article 3 B du traité.

(1) *Projet à compléter à la lumière des conclusions d'Edimbourg et de l'accord interinstitutionnel.*

5. JUSTICE ET AFFAIRES INTERIEURES

a) Objectifs

Suggestions de texte

- **Article B**, paragraphe 1, lire le quatrième tiret comme suit :

"- *de promouvoir un espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union, conformément aux principes de l'Etat de droit par le développement d'une coopération étroite et de politiques communes dans le domaine de la justice et des affaires intérieures ;*"

- **Article K** :

"L'action de l'Union dans les domaines de la justice et des affaires intérieures a pour objectif :

- de consolider l'espace de liberté et de sécurité sans frontières intérieures tout en maîtrisant les flux d'immigration non souhaités ;
- d'assurer plus efficacement la sécurité intérieure en combattant la criminalité internationale, la drogue et le terrorisme ;
- de permettre une coopération étroite entre les autorités judiciaires civiles et pénales des Etats membres au profit des citoyens de l'Union."

[Chacun de ces objectifs pourrait être développé].

b) Champ d'application**Article K.1**

Compléter la liste des "questions d'intérêt commun" ⁽¹⁾ comme suit :

- (1) la politique d'asile ;
- (2) les règles régissant le franchissement des frontières extérieures des Etats membres par des personnes et l'exercice du contrôle de ce franchissement ;
- (3) la politique d'immigration et la politique à l'égard des ressortissants des pays tiers :
 - a) les conditions d'entrée et circulation des ressortissants des pays tiers sur les territoires des Etats membres ;
 - b) les conditions de séjour des ressortissants des pays tiers sur les territoires des Etats membres, y compris le regroupement familial et l'accès à l'emploi ;
 - c) la lutte contre l'immigration, le séjour et le travail irréguliers de ressortissants des pays tiers sur les territoires des Etats membres ;
- (4) la lutte contre la toxicomanie (-) ;
- (5) la lutte contre la fraude et **contre la corruption** de dimension internationale (-) ;
- (6) la coopération judiciaire en matière civile ;
- (7) la coopération judiciaire en matière pénale ;
- (8) la coopération douanière ;
- (9) la coopération policière, notamment en vue de la prévention et de la lutte contre le terrorisme, le trafic illicite de drogues et d'autres formes graves de criminalité internationale, y compris, si nécessaire (-) en liaison avec certains aspects de coopération douanière, (-) l'organisation à l'échelle de l'Union d'un système d'échange d'informations au sein d'un Office européen de police (Europol) ;
- 10) le rapprochement des politiques de lutte contre la criminalité ;**
- 11) le rapprochement des règles de conflit de loi et de juridiction ;**
- 12) la lutte contre le racisme et la xénophobie.**

c) Programmes de travail pluriannuels**Article K.1**

Ajouter un deuxième alinéa rédigé comme suit :

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, adopte des programmes de travail pluriannuels; ces programmes établissent les actions recherchées, leurs priorités, les mesures, instruments et échéances envisagés pour leur réalisation, ainsi que les modalités de leur financement.

⁽¹⁾ Sous réserve d'une communautarisation éventuelle de certains domaines (asile, immigration ...).

d) Instrument**Article K.3 § 2**

"Le Conseil prend toute mesure utile à la poursuite des objectifs de l'Union. A cet effet, il peut, à l'initiative de tout Etat membre ou de la Commission :

- a) statuant à la majorité qualifiée, adopter des recommandations et des résolutions et, statuant à la majorité des membres qui le composent, adopter toute décision de procédure ; les recommandations et les résolutions ne lient pas ;
- b) arrêter des positions communes ⁽¹⁾, soit aux fins visées à l'article K.5, soit à des fins d'orientation ou de fixation d'un point de vue commun ; les positions communes engagent les institutions de l'Union et les gouvernements des Etats membres. Les positions communes peuvent prévoir que la Cour de justice est compétente pour interpréter leurs dispositions ; [flexibilité] ⁽²⁾
- c) adopter des actions communes ⁽¹⁾ , dans la mesure où les objectifs de l'Union peuvent être mieux réalisés par une action commune que par les Etats membres agissant isolément, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée ; les éventuelles mesures d'application d'une action commune sont adoptées à la majorité qualifiée ; les actions communes et leurs mesures d'application engagent les institutions de l'Union et les Etats membres. Les actions communes peuvent prévoir que la Cour de justice est compétente pour interpréter leurs dispositions ; [flexibilité] ⁽²⁾
- d) adopter des mesures communes (*) ; ces mesures lient les Etats membres quant au résultat à atteindre tout en laissant à leur instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. La Cour de justice est compétente pour interpréter les dispositions des mesures communes ; [flexibilité] ⁽²⁾
- e) établir des conventions dont il recommandera qu'elles soient soumises, dans le délai qu'il fixera, aux procédures applicables en vue de l'adoption par les Etats membres selon leurs règles constitutionnelles respectives ; ces conventions peuvent prévoir leur entrée en vigueur après l'adoption par le nombre d'Etats membres qu'elles déterminent. Les mesures d'application de ces conventions sont adoptées au sein du Conseil, à la majorité des deux tiers des Hautes Parties Contractantes.

Ces conventions peuvent prévoir que la Cour de justice est compétente, dès leur entrée en vigueur, pour interpréter leurs dispositions et celles de leurs mesures d'application et pour statuer sur tout différend concernant leur application, selon les modalités qu'elles précisent. Pour les conventions et les mesures d'application qui contiennent des dispositions faisant une référence explicite ou implicite à des notions de droit communautaire, l'attribution d'une compétence à la Cour de justice pour interpréter ces dispositions à titre préjudiciel est obligatoire."

⁽¹⁾ Sous réserve de la fusion, voire de la suppression de ces deux instruments.

⁽²⁾ Eventuelle disposition sur la flexibilité à moduler pour chacun des différents instruments.

(*) ou une autre dénomination à définir.

e) **Coopération internationale**

[voir infra, sous point 7. Personnalité juridique de l'Union].

f) **Coopération renforcée**

i) **Statu quo aménagé**

Article K.7

"Les dispositions du présent titre ne font pas obstacle à l'institution ou au développement d'une coopération plus étroite entre deux ou plusieurs Etats membres, dans la mesure où cette coopération ne contrevient ni n'entrave l'action prévue au présent titre. Le Conseil peut autoriser lesdits Etats membres à faire recours aux institutions, procédures et mécanismes du présent traité."

ii) **Intégration du régime "Schengen" dans le système institutionnel du TUE**

Schéma pour un projet de protocole "Schengen"

Les Hautes Parties Contractantes,

Constatant que [x] Etats membres, à savoir (tous sauf) sont désireux d'établir, au sein de l'Union européenne, les conditions pour garantir la libre circulation des personnes par la suppression de tous les contrôles des personnes à leurs frontières intérieures; que l'Accord de Schengen de 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, et plus particulièrement la Convention de 1990 d'application dudit Accord de Schengen répond à cet objectif; qu'ils désirent intégrer ces instruments, pour autant qu'ils ne soient pas remplacés par des instruments de droit communautaire ou par des conventions conclues entre tous les Etats membres de l'Union européenne, ainsi que les institutions qu'ils ont créées, dans le cadre de l'Union européenne:

- 1) Convient d'autoriser ces [x] Etats membres à intégrer, pour ce qui les concerne, les instruments composant l'acquis de Schengen, dans le cadre de l'Union européenne et à faire recours aux institutions, procédures et mécanismes du traité sur l'Union européenne, sans préjudice des compétences de la Communauté européenne, aux fins de prendre entre eux et d'appliquer les actes et décisions nécessaires à la mise en oeuvre des Accords susvisés.
- 2) [.....] ne participent pas aux délibérations et à l'adoption des actes ou décisions prises sur la base du présent protocole et des Accords susvisés.
- 3) Règle sur l'établissement de la majorité qualifiée et l'unanimité.
- 4) Règle sur l'octroi d'une compétence à la Cour de justice.
- 5) Règle sur les conséquences financières des mesures adoptées, y compris l'attribution éventuelle d'une compétence de contrôle à la Cour des comptes.
- 6) Règle sur la faculté et les modalités pour la conclusion des accords avec des Etats tiers sur la suppression des contrôles aux frontières communes avec ces Etats tiers et pour la création de cadres institutionnels spécifiques.

- 7) Possibilité pour les Etats membres "non-Schengen" d'obtenir, moyennant une simple déclaration, l'ouverture de négociations leur permettant d'adhérer au système.
- 8) Annexer le présent protocole au TUE.

Reprendre l'intégralité des Accords de Schengen (Accord, convention d'application + annexes, les protocoles d'adhésion, les décisions pertinentes du Comité exécutif) dans une Annexe au Présent Protocole.

- iii) Clause d'habilitation ouvrant la possibilité d'une coopération renforcée entre Etats membres

Article K.3 bis

1. Le Conseil peut, statuant à l'unanimité à l'initiative de la Commission ou de tout Etat membre, décider que les actes qu'il adopte, pendant une période à déterminer, dans un ou plusieurs des domaines visés à l'article K.1, ne lient que les Etats membres qui ont déclaré leur volonté de participer à la mise en oeuvre d'une action dans ce ou ces domaines, à la condition qu'au moins [deux tiers des] Etats membres aient fait une notification dans ce sens.
2. Les actes pris en vertu du présent article sont adoptés par le Conseil, statuant à [l'unanimité] [la majorité qualifiée], sans la participation des Etats membres n'ayant pas fait la notification susvisée. Les mesures d'application de ces actes sont adoptées par le Conseil à la majorité des deux tiers des membres ayant fait la notification susvisée. (*)
3. Chaque Etat membre n'ayant pas fait la notification susvisée peut, à tout moment, faire une simple déclaration et indiquer s'il accepte les actes adoptés sur la base du paragraphe 2.
4. 1ère option : pas de paragraphe 4. [ceci signifie que même les Etats membres n'ayant pas fait la notification susvisée sont solidaires sur le plan budgétaire et prennent donc en charge, comme les autres, les conséquences financières des actes en cause.]

2ème option : Les conséquences financières autres que les coûts administratifs des actes adoptés sur la base du paragraphe 2 sont à la charge des Etats membres ayant fait la notification susvisée ou ayant accepté lesdits actes conformément au paragraphe 3.

- iv) Clause de solidarité engageant les Etats qui ne seraient pas liés par un acte JAI

Article K.3 ter

"Lorsqu'un Etat membre n'est pas lié par l'un des actes adoptés par le Conseil conformément à l'article K.3 § 2, il s'abstient néanmoins de toute action qui soit de nature à contrevenir ou à entraver l'action de l'Union basée sur ledit acte".

(*) En revanche, comme dans le cadre du protocole social, tous les membres du Parlement européen, de la Commission et de la Cour de justice continuent à participer aux délibérations dans leurs institutions respectives.

6. PROCEDURES LEGISLATIVES. ARTICLE 189 B DU TCE

Suggestions pour une reformulation

1. Lorsque, dans le présent traité, il est fait référence au présent article pour l'adoption d'un acte, la procédure suivante est applicable.

2. La Commission présente une proposition au Parlement européen et au Conseil.

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, après avis du Parlement européen, arrête une position commune. Si le Conseil approuve tous les amendements contenus dans l'avis du Parlement européen, il arrête l'acte concerné. Dans le cas contraire, il transmet la position commune au Parlement européen. Le Conseil informe pleinement le Parlement européen des raisons qui l'ont conduit à adopter sa position commune. La Commission informe pleinement le Parlement européen de sa position.

Si, dans un délai de trois mois après cette transmission, le Parlement européen:

- a) approuve la position commune ou s'il ne s'est pas prononcé, l'acte concerné est réputé arrêté conformément à cette position commune ;
- b) propose à la majorité absolue des membres qui le composent des amendements à la position commune, le texte ainsi amendé est transmis au Conseil et à la Commission, qui émet un avis sur ces amendements.

3. Si, dans un délai de trois mois après réception des amendements du Parlement européen, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, approuve tous ces amendements, il modifie en conséquence sa position et arrête l'acte concerné. Si le Conseil n'approuve pas tous ces amendements, le président du Conseil, en accord avec le président du Parlement européen, convoque sans délai le comité de conciliation.

4. Le comité de conciliation, qui réunit les membres du Conseil ou leurs représentants et autant de représentants du Parlement européen, a pour mission d'aboutir à un accord sur un projet commun à la majorité qualifiée des membres du Conseil ou de leurs représentants et à la majorité des représentants du Parlement européen. La Commission participe aux travaux du comité de conciliation et prend toutes les initiatives nécessaires en vue de promouvoir un rapprochement des positions du Parlement européen et du Conseil.

5. Si, dans un délai de six semaines après sa convocation, le Comité de conciliation approuve un projet commun, le Parlement européen et le Conseil disposent d'un délai de six semaines à compter de cette approbation pour arrêter l'acte concerné conformément au projet commun à la majorité absolue des suffrages exprimés lorsqu'il s'agit du Parlement européen et à la majorité qualifiée lorsqu'il s'agit du Conseil.

Si le comité de conciliation n'aboutit pas à un accord sur un projet commun, la proposition d'acte est réputée non adoptée.

6. Les délais de trois mois et de six semaines visés au présent article sont prolongés respectivement d'un mois ou de deux semaines au maximum, à l'initiative du Parlement européen ou du Conseil.

[N.B. Si ces suggestions étaient retenues, il conviendrait de modifier en conséquence l'article 189 A du TCE.]

7. PERSONNALITE JURIDIQUE DE L'UNION

a) Attribution d'une personnalité juridique pleine et entière à l'Union européenne

Projet d'article pour le TUE

- "1. L'Union européenne a la personnalité juridique.
2. Dans chacun des Etats membres, l'Union possède la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales par les législations nationales ; elle peut notamment acquérir ou aliéner des biens immobiliers ou mobiliers et ester en justice. A cet effet, elle est représentée par la Commission.
3. Dans les relations internationales, l'Union jouit de la capacité juridique dans la mesure nécessaire pour exercer ses fonctions et pour atteindre ses buts. A cet effet, elle est représentée par la présidence du Conseil.
4. Lorsque le Conseil entend conclure un accord au nom de l'Union, il autorise la présidence, éventuellement assistée par la Commission, à ouvrir les négociations nécessaires. La présidence peut se faire assister par la Troïka. Les négociations sont conduites dans le cadre des directives fixées par le Conseil statuant à l'unanimité.
5. Les accords sont conclus au nom de l'Union par le Conseil, statuant à l'unanimité sur recommandation de la présidence [et après consultation du Parlement européen. Le Parlement européen émet son avis dans un délai que le Conseil peut fixer en fonction de l'urgence. En l'absence d'avis dans ce délai, le Conseil peut statuer.]
6. L'Union ne peut conclure aucun accord prévoyant le recours à des moyens militaires.
7. Aucune disposition du présent article n'affecte les traités instituant les Communautés européennes ni les traités et actes subséquents qui les ont modifiés ou complétés.
8. Les accords conclus selon les conditions fixées au présent article lient les institutions de l'Union et les Etats membres."

b) Capacité pour l'Union de conclure des accords internationaux dans certains domainesProjet d'article pour le TUE

"1. Dans les cas où cela s'avère opportun pour la réalisation des objectifs de l'Union, le Conseil peut autoriser la présidence, éventuellement assistée par la Commission, à ouvrir les négociations nécessaires en vue de la conclusion d'accords internationaux entre l'Union et un ou plusieurs Etats ou organisations internationales dans les domaines suivants relevant des titres V et VI :

-
-
-

La présidence peut se faire assister par la Troïka.

2. Les négociations sont conduites dans le cadre des directives fixées par le Conseil statuant à l'unanimité.
3. Les accords ainsi négociés sont conclus par le Conseil statuant à l'unanimité, sur recommandation de la présidence [et après consultation du Parlement européen. Le Parlement européen émet son avis dans un délai que le Conseil peut fixer en fonction de l'urgence ; en l'absence d'avis dans ce délai, le Conseil peut statuer].
4. L'Union ne peut conclure aucun accord prévoyant le recours à des moyens militaires.
5. Aucune disposition du présent article n'affecte les traités instituant les Communautés européennes ni les traités et actes subséquents qui les ont modifiés ou complétés.
6. Les accords conclus selon les conditions fixées au présent article lient les institutions de l'Union et les Etats membres."

c) Pas de capacité pour l'Union de conclure des accords internationauxProjet d'article pour le TUE

- “1. Dans le cas où cela s'avère opportun pour la réalisation des objectifs de l'Union, le Conseil peut autoriser la présidence, agissant pour les Etats membres, à ouvrir des négociations en vue de la conclusion d'un accord entre l'ensemble des Etats membres et un ou plusieurs Etats ou organisations internationales dans les domaines [...].
2. [Comme paragraphe 2 de l'option en sous b)].
3. Les accords ainsi négociés entrent en vigueur après l'accomplissement par chaque Etat membre des procédures internes nécessaires à leur conclusion. A cet effet, les Etats membres mettent en oeuvre une procédure allégée et accélérée.
4. En cas d'urgence particulière, les Etats membres réunis au sein du Conseil peuvent décider d'un commun accord, sur recommandation de la présidence, d'appliquer provisoirement un accord dans l'attente de sa conclusion.
5. [Comme paragraphe 4 de l'option sous b)].
6. [Comme paragraphe 5 de l'option sous b)].
7. [Comme paragraphe 6 de l'option sous b)].”

8. RELATIONS ECONOMIQUES EXTERIEURES.

a) Positions communes dans les enceintes internationales

Projet d'article (nouveau)

La Communauté et les Etats membres s'expriment d'une seule voix dans les organisations internationales et au sein des conférences internationales pour tous les domaines relevant des relations économiques extérieures, notamment les services, la propriété industrielle et la propriété intellectuelle. La position à prendre à cet effet est définie par le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission.

b) Accords internationaux

Article 228 paragraphe 2 (complété)

"2. Sous réserve des compétences reconnues à la Commission dans ce domaine, la signature, qui peut être accompagnée d'une décision d'application provisoire avant l'entrée en vigueur, ainsi que la conclusion des accords, sont décidées par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission. Le Conseil statue à l'unanimité lorsque l'accord porte sur un domaine pour lequel l'unanimité est requise pour l'adoption de règles internes, ainsi que pour les accords visés à l'article 238.

La même procédure est suivie, par dérogation aux règles du paragraphe 3, pour décider de la suspension de l'application d'un accord international, ainsi que pour établir la position à prendre au nom de la Communauté dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des décisions ayant des effets juridiques à l'exception des décisions complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord."

c) Base juridique pour la conclusion d'accords "horizontaux"

Article 238 bis (nouveau)

"La Communauté peut aussi conclure avec un ou plusieurs Etats ou organisations internationales des accords de coopération qui, sans créer une association, créent des droits et obligations réciproques dans différents domaines de compétence communautaire. Ces accords sont conclus par le Conseil statuant [à la majorité qualifiée] [à l'unanimité], sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen."

9. POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE COMMUNE

a) Mise en oeuvre

Exemple d'une modification possible de l'article J.5 du TUE

- a) Ecrire le début du paragraphe 2 comme suit :

"La présidence a la responsabilité, dans le cadre des dispositions des paragraphes suivants, de la mise en oeuvre ... " (le reste inchangé).

- b) Ajouter entre les paragraphes 3 et 4 le paragraphe 3 bis nouveau suivant :

"3 bis. Le Conseil peut conférer à la présidence, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit ; il peut soumettre l'exercice de ces compétences à certaines modalités. Il peut également conférer des compétences d'exécution, soit à la troïka, soit à la Commission, en soumettant l'exercice de ces compétences à certaines modalités. Il peut enfin se réserver d'exercer directement des compétences d'exécution. Dans tous les cas, le Secrétariat général du Conseil fournit un appui administratif et technique pour l'exercice des compétences d'exécution".

b) Financement

Exemple d'une modification possible de l'article J.11, §2 du TUE

- "a) *Les dépenses administratives entraînées pour les institutions par les dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune sont à la charge du budget des Communautés européennes.*
- b) Les dépenses opérationnelles entraînées par la mise en oeuvre desdites dispositions sont également à la charge du budget des Communautés européennes, sauf dans le cas où le Conseil en décide autrement à la majorité qualifiée, calculée conformément aux dispositions de l'article J.3, point 2, deuxième alinéa. Dans ce dernier cas, les dépenses sont à la charge des Etats membres, selon une clef de répartition à déterminer par le Conseil statuant à la majorité qualifiée [renforcée] sur recommandation de la Commission; cette procédure est toujours applicable aux dépenses opérationnelles en matière de défense (recours à des moyens militaires).
- c) La procédure budgétaire prévue au traité instituant la Communauté européenne s'applique aux dépenses administratives visées au point a), ainsi qu'aux dépenses opérationnelles visées au point b) lorsqu'elles sont à la charge du budget des Communautés européennes. Les dépenses en cause sont regardées comme des dépenses découlant obligatoirement du traité au sens de l'article 203 du traité instituant la Communauté européenne".
-

**8. CONSEIL EUROPEEN DE FLORENCE (21 ET 22 JUIN 1996)
CONCLUSIONS DE LA PRESIDENCE
SUR LA CONFERENCE INTERGOUVERNEMENTALE**



Vue de la réunion du Conseil européen à Florence les 21 et 22 juin 1996.

LA CONFERENCE INTERGOUVERNEMENTALE

Le Conseil européen considère que les travaux menés jusqu'ici au sein de la conférence ont permis de cerner les principaux enjeux sur la base des orientations données par le Conseil européen de Turin. Les travaux de la conférence pendant cette première phase sont reflétés dans le rapport établi sous l'autorité de la présidence, qui, sans préjuger de la négociation, dresse un bilan à l'attention de la future présidence en vue de la poursuite des travaux.

L'analyse des problèmes est à présent suffisamment avancée. La conférence peut maintenant se consacrer à la recherche de solutions équilibrées aux questions politiques essentielles qui ont été soulevées. Le Conseil européen compte réaliser, lors de sa réunion de Dublin, des progrès décisifs vers le respect du calendrier établi à Turin, ce qui implique la conclusion de la conférence pour la mi-1997.

Dans cette perspective, le Conseil européen demande que la présidence irlandaise prépare, pour la réunion de Dublin, un cadre général pour un projet de révision des traités qui porterait en particulier sur les objectifs suivants :

- rendre l'Union plus proche de ses citoyens, notamment :
 - = en répondant à leurs attentes quant à la réalisation de l'objectif d'un niveau élevé d'emploi, tout en assurant la protection sociale, en examinant comment fournir à l'Union la base d'une coopération et d'une coordination meilleures pour renforcer les politiques nationales ; il faudrait aussi examiner de quelle manière le traité peut permettre de rendre plus efficaces et de mieux coordonner les efforts des gouvernements et des partenaires sociaux ;
 - = en rendant la protection de l'environnement plus efficace et plus cohérente au niveau de l'Union afin d'assurer un développement durable ;
 - = en assurant la transparence et l'ouverture dans les travaux de l'Union ;
 - = en renforçant la citoyenneté européenne sans remplacer la citoyenneté nationale et tout en respectant l'identité nationale et les traditions des Etats membres ;
 - = en respectant leurs droits fondamentaux ;
 - = en répondant à leur besoin de sécurité, ce qui implique un renforcement substantiel des moyens et des instruments de lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée et le trafic de drogue, ainsi que des politiques concernant l'asile sous toutes ses formes, les visas et l'immigration, dans la perspective d'un espace judiciaire commun en la matière ;

- renforcer et élargir la portée de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union, ce qui suppose notamment qu'il soit tenu compte des éléments ci-après, dans le but d'accroître la cohérence et l'efficacité :
 - = la participation optimale, dans le respect du rôle qui leur est assigné par le traité, des différents acteurs à l'élaboration et à la mise en oeuvre de l'action extérieure de l'Union (Conseil européen, Conseil, Commission, présidence, Etats membres et, le cas échéant, une nouvelle fonction dans le cadre de la PESC) ;
 - = une plus grande cohérence entre la PESC réformée et l'action extérieure renforcée dans le domaine économique ;
 - = les procédures de décision et les conditions, y compris la possibilité d'assouplir éventuellement la règle de l'unanimité ;
 - = les moyens permettant d'assurer un financement rapide et certain des actions décidées ;
 - = la dimension de sécurité et de défense de l'Union, et notamment la possibilité d'inscrire dans le traité des objectifs correspondant aux missions de Petersberg ;
 - = le resserrement des liens entre l'Union européenne et l'UEO, en vue également de définir la question de leurs relations futures à la lumière des résultats de la réunion de l'OTAN qui s'est tenue en juin à Berlin ;
 - = une éventuelle clause de solidarité politique ;
- et, enfin, assurer, également dans la perspective de l'élargissement, le bon fonctionnement des institutions, tout en respectant l'équilibre entre elles, et l'efficacité du processus de décision, ce qui suppose notamment que soient pris en considération les éléments suivants :
 - = pour le Conseil : le champ d'application du vote à la majorité qualifiée, la pondération des voix et le seuil pour la prise de décision à la majorité qualifiée ;
 - = pour la Commission : son mode de désignation et sa composition ;
 - = pour le Parlement européen : les procédures organisant sa participation au processus législatif ainsi que son rôle politique et de contrôle ;
 - = pour la Cour de justice : l'amélioration de son rôle et de son fonctionnement ;
 - = pour l'Union dans son ensemble : les moyens d'assurer une application correcte du principe de subsidiarité, la question de la suffisance des moyens, la poursuite de l'examen des possibilités et des conditions d'une coopération renforcée et la question de la contribution, individuelle ou collective, des parlements nationaux à l'intégration européenne.

Enfin, le Conseil européen invite la CIG à rechercher toutes les possibilités de simplifier les traités afin de rendre les finalités et le fonctionnement de l'Union plus compréhensibles par les citoyens.

Union européenne — Conseil

**Conférence intergouvernementale en vue de la révision des traités
Semestre de la présidence italienne — Recueil de textes**

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

1997 — 134 p. — 17,6 x 25 cm

ISBN 92-824-1366-7

Prix au Luxembourg (TVA exclue): ECU 7

Venta • Salg • Verkauf • Πωλήσεις • Sales • Vente • Vendita • Verkoop • Venda • Myynti • Försäljning
BELGIQUE/BELGIE
Moniteur belge/Belgisch Staatsblad

Rue de Louvain 40-42/
Leuvenseweg 40-42
B-1000 Bruxelles/Brussel
Tél. (32-2) 552 22 11
Fax (32-2) 511 01 84

Jean De Lannoy

Avenue du Roi 202/
Koningslaan 202
B-1060 Bruxelles/Brussel
Tél. (32-2) 538 51 69
Fax (32-2) 538 08 41
E-mail: jean.de.lannoy@infoboard.be

Librairie européenne/Europese Boekhandel

Rue de la Loi 244/
Wetsstraat 244
B-1040 Bruxelles/Brussel
Tél. (32-2) 295 26 39
Fax (32-2) 735 08 60

DANMARK
J. H. Schultz Information A/S

Herstedvang 10-12
DK-2620 Albertslund
Tlf. (45) 43 63 23 00
Fax (45) 43 63 19 69
E-mail: schultz@schultz.dk
URL: www.schultz.dk

DEUTSCHLAND
Bundesanzeiger Verlag

Breite Straße 78-80
Postfach 10 05 34
D-50667 Köln
Tél. (49-221) 20 29-0
Fax (49-221) 20 29 278

GREECE/ΕΛΛΑΔΑ
G.C. Eleftheroudakis SA

International Bookstore
Panepistimou 17
GR-105 64 Athens
Tél. (30-1) 331 41 80/1/2/3
Fax (30-1) 323 98 21
E-mail: elebooks@netor.gr

ESPAÑA
Mundi Prensa Libros, SA

Castelló, 37
E-28001 Madrid
Tél. (34-1) 431 33 99/431 32 22
Fax (34-1) 575 39 98
E-mail: mundiprensa@tsai.es
URL: www.tsai.es/mprensa

Boletín Oficial del Estado

Trafalgar, 27-29
E-28071 Madrid
Tél. (34-1) 538 22 95 (Libros)
384 17 15 (Suscripciones)
Fax (34-1) 538 23 49 (Libros)
384 17 14 (Suscripciones)
URL: www.boe.es

Mundi Prensa Barcelona

Consell de Cent, 391
E-08009 Barcelona
Tél. (34-3) 488 34 92
Fax (34-3) 487 76 59

FRANCE
Journal officiel

Service des publications des CE
26, rue Desaix
F-75727 Paris Cedex 15
Tél. (33-1) 40 58 77 01/31
Fax (33-1) 40 58 77 00

IRELAND
Government Supplies Agency

Publications Section
4-5 Harcourt Road
Dublin 2
Tél. (353-1) 661 31 11
Fax (353-1) 475 27 60

ITALIA
Licosa SpA

Via Duca di Calabria, 1/1
Casella postale 552
I-50125 Firenze
Tél. (39-55) 64 54 15
Fax (39-55) 64 12 57
E-mail: licosa@libcc.it
URL: ic382.olea.it/Virtual_Library/bbiot/vetina/
licosa/t11.htm

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Messageries du livre Sarl

5, rue Raiffeisen
L-2411 Luxembourg
Tél. (352) 40 10 20
Fax (352) 490 661
E-mail: mdl@pt.lu

Abonnements:
Messageries Paul Kraus

11, rue Christophe Plantin
L-2339 Luxembourg
Tél. (352) 499 88 88
Fax (352) 499 888 444
E-mail: mpk@pt.lu
URL: www.mpk.lu

NEDERLAND
SDU Servicecentrum Uitgevers

Christoffel Plantijnstraat 2
Postbus 20014
2500 EA 's-Gravenhage
Tél. (31-70) 378 98 80
Fax (31-70) 378 97 83
E-mail: sdu@sdu.nl
URL: www.sdu.nl

ÖSTERREICH
**Manz'sche Verlags- und Universitäts-
buchhandlung GmbH**

Siebenbrunnengasse 21
Postfach 1
A-1050 Wien
Tél. (43-1) 53 161 334 / 340
Fax (43-1) 53 161 339
E-mail: auslieferung@manz.co.at
URL: www.austria.EU.net/81/manz

PORTUGAL
Imprensa Nacional-Casa da Moeda, EP

Rua Marquês de Sa da Bandeira, 16 A
P-1050 Lisboa Codex
Tél. (351-1) 353 03 99
Fax (351-1) 353 02 94/384 01 32

Distribuidora de Livros Bertrand Ld.ª

Rua das Terras dos Vales, 4 A
Apartado 60037
P-2701 Amadora Codex
Tél. (351-1) 495 90 50/495 87 87
Fax (351-1) 496 02 55

SUOMI/FINLAND
Akateeminen Kirjakauppa /

Akademiska Bokhandeln
Pohjoisesplanadi 39
Norra esplanaden 39
PL/PB 128
FIN-00101 Helsinki/Helsingfors
Tél. (358-9) 121 41
Fax (358-9) 121 44 35
E-mail: akatkaus@stockmann.mainet.fi
URL: booknet.cultnet.fi/aka/index.htm

SVERIGE
BTJ AB

Traktorvägen 11
PO Box 200
S-22100 Lund
Tél. (46-46) 18 00 00
Fax (46-46) 18 01 25
E-mail: btj_tc@mail.btj.se
URL: www.btj.se/media/au

UNITED KINGDOM
The Stationery Office Ltd

(Agency Section)
51, Nine Elms Lane
London SW8 5DR
Tél. (44-171) 873 9090
Fax (44-171) 873 8463
URL: www.the-stationery-office.co.uk

ICELAND
Bokabud Larusar Bjöndal

Skólavörðustíg, 2
IS-101 Reykjavík
Tél. (354) 55 15 650
Fax (354) 55 25 560

NORGE
NIC Info A/S

Ostenjoveien 18
Boks 6512 Etterstad
N-0606 Oslo
Tél. (47-22) 97 45 00
Fax (47-22) 97 45 45

SCHWEIZ/SUISSE/SVIZZERA
OSEC

Stampfenbachstraße 85
CH-8035 Zurich
Tél. (41-1) 365 53 15
Fax (41-1) 365 54 11
E-mail: urs.leimbacher@ecs.osec.inet.ch
URL: www.osec.ch

ČESKÁ REPUBLIKA
NIS CR - prodejna

Konviktska 5
CZ-113 57 Praha 1
Tél. (42-2) 24 22 94 33
Fax (42-2) 24 22 94 33
E-mail: nkposp@dec.nis.cz
URL: www.nis.cz

CYPRUS
Cyprus Chamber Of Commerce & Industry

38, Gnyvas Digenis Ave
Mail orders:
PO Box 1455
CY-1509 Nicosia
Tél. (357-2) 44 95 00/46 23 12
Fax (357-2) 361 044
E-mail: cy1691_eic_cyprus@vans.infonet.com

MAGYARORSZÁG
Euro Info Service

Európa Ház
Margitsziget
PO Box 475
H-1396 Budapest 62
Tél. (36-1) 11 16 06/11 16 216
Fax (36-1) 302 50 35
E-mail: euroinfo@mail.matav.hu
URL: www.euroinfo.hu/index.htm

MALTA
Miller Distributors Ltd

Malta International Airport
PO Box 25
LOA 05 Malta
Tél. (356) 66 44 88
Fax (356) 67 67 99

POLSKA
Ars Polona

Krakowskie Przedmiescie 7
Skr. pocztowa 1001
PL-00-950 Warszawa
Tél. (48-2) 26 12 01
Fax (48-2) 26 62 40

TÜRKIYE
Dünya Infotel A.S.

İstiklal Cad. No: 469
TR-80050 Tunel-Istanbul
Tél. (90-212) 251 91 96
(90-312) 427 02 10
Fax (90-212) 251 91 97

BĂLGARIA
Europress-Euromedia Ltd

59, Blvd Vitosha
BG-1000 Sofia
Tél. (359-2) 80 46 41
Fax (359-2) 80 45 41

HRVATSKA
Mediatrade Ltd

Pavla Hatza 1
HR-10000 Zagreb
Tél. (385-1) 43 03 92
Fax (385-1) 44 40 59

ROMÂNIA
Euromedia

Str. G-ral Berthelot Nr 41
RO-70749 Bucuresti
Tél. (40-1) 210 44 01/614 06 64
Fax (40-1) 210 44 01/312 96 46

SLOVAKIA
Slovenska Technická Kniznica

Námestie slobody 19
SLO-81223 Bratislava 1
Tél. (42-7) 53 18 364
Fax (42-7) 53 18 364
E-mail: europ@tbb1.slk.stuba.sk

SLOVENIA
Gospodarski Vestnik

Založniška skupina d.d.
Dunajska cesta 5
SI-1000 Ljubljana
Tél. (386) 61 133 03 54
Fax (386) 61 133 91 28
E-mail: belicd@gvestnik.si
URL: www.gvestnik.si

ISRAEL
R.O.Y. International

17, Shimon Hatarssi Street
PO Box 13056
61130 Tel Aviv
Tél. (972-3) 546 14 23
Fax (972-3) 546 14 42
E-mail: roy@netvision.net.il

Sub-agent for the Palestinian Authority:
Index Information Services

PO Box 19502
Jerusalem
Tél. (972-2) 27 16 34
Fax (972-2) 27 12 19

RUSSIA
CCEC

60-letiya Oktyabrya Av. 9
117312 Moscow
Tél. (095) 135 52 27
Fax (095) 135 52 27

AUSTRALIA
Hunter Publications

PO Box 404
3167 Abbotsford, Victoria
Tél. (61-3) 9417 53 61
Fax (61-3) 9419 71 54

CANADA
**Uniquement abonnements/
Subscriptions only:**
Renouf Publishing Co. Ltd

1294 Algoma Road
K1B 3W8 Ottawa, Ontario
Tél. (1-613) 741 73 33
Fax (1-613) 741 54 39
E-mail: renouf@fox.nstn.ca
URL: fox.NSTN.Ca/~renouf

EGYPT
The Middle East Observer

41, Shenf Street
Cairo
Tél. (20-2) 39 39 732
Fax (20-2) 39 39 732

JAPAN
PSI-Japan

Asahi Sanbancho Plaza #206
7-1 Sanbancho, Chiyoda-ku
Tokyo 102
Tél. (81-3) 3234 69 21
Fax (81-3) 3234 69 15
E-mail: psijapan@ggol.com
URL: www.psi-japan.com

SOUTH AFRICA
Satto

5th Floor Export House,
CNR Maude & West Streets
PO Box 782 706
2146 Sandton
Tél. (27-11) 883 37 37
Fax (27-11) 883 65 69

UNITED STATES OF AMERICA
Bernan Associates

4611-F Assembly Drive
MD20706 Lanham
Tél. (301) 459 2255 (toll free telephone)
Fax (800) 865 3450 (toll free fax)
E-mail: query@bernan.com
URL: www.bernan.com

MEXICO
Mundi-Prensa Mexico, SA de CV

Rio Panuco, 141
Delegación Cuauhtémoc
ME-06500 México DF
Tél. (52-5) 553 56 58/60
Fax (52-5) 514 67 99
E-mail: 104164.23compuserve.com

RÉPUBLIQUE DE CORÉE
Kyowa Book Company

1 F1, Phyeung Hwa Bldg
411-2 Hap Jeong Dong, Mapo Ku
121-220 Seoul
Tél. (82-2) 322 6780/1
Fax (82-2) 322 6782
E-mail: kyowa2@klnet.co.kr

**ANDERE LÄNDER/OTHER COUNTRIES/
AUTRES PAYS**

Bitte wenden Sie sich an ein Büro Ihrer
Wahl / Please contact the sales office of
your choice / Veuillez vous adresser au
bureau de vente de votre choix

Prix au Luxembourg (TVA exclue): ECU 7

ISBN 92-824-1366-7



OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

L-2985 Luxembourg



9 789282 413661 >