

L'Europe présence

2. Une cohérence institutionnelle retrouvée

Ce deuxième tome aborde logiquement la question des institutions, dans le droit fil du premier tome définissant un projet pour l'Europe de demain. Ce rapport propose des réformes institutionnelles guidées par un triple objectif de légitimité, de lisibilité et d'efficacité. Le système institutionnel original de l'Union, qu'il est essentiel de préserver, doit trouver une cohérence renouvelée avec une Commission légitimée et recentrée sur ses fonctions politiques, un Parlement européen responsabilisé devant ses électeurs, un Conseil restauré comme organe de décision et un Conseil européen rétabli dans sa fonction d'impulsion politique. La simplification de la législation européenne doit également être entreprise afin d'améliorer la qualité et la lisibilité des normes et règles opposables aux citoyens, aux acteurs économiques et aux États de l'Union.

Institut Montaigne

18, avenue Matignon
75008 Paris

Tél. : +33 (0)1 40 75 73 73

Fax : +33 (0)1 40 75 73 70

info@institutmontaigne.org

10 €

ISBN : en cours
Janvier 2003

Institut Montaigne

L'Europe présence ■ 2. Une cohérence institutionnelle retrouvée

IM

Institut Montaigne

“Il n'est désir plus naturel que le désir de connaissance”

L'Europe présence

2. Une cohérence institutionnelle retrouvée

Contribution à la Convention européenne

Janvier 2003

Créé fin 2000, l'Institut Montaigne regroupe des cadres d'entreprises, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des représentants de la société civile issus des horizons les plus divers.

Espace indépendant d'analyse et de réflexion, libre de toute contrainte politique ou économique, l'Institut Montaigne élabore et diffuse des propositions concrètes de long terme sur les grands enjeux auxquels nos sociétés sont confrontées.

Ces propositions résultent d'une méthode d'analyse rigoureuse et critique, qui cherche à s'affranchir des schémas de pensée existants, en s'appuyant notamment sur l'étude d'exemples étrangers pertinents. Une fois arrêtées, ces recommandations sont relayées au sein de l'opinion publique, afin de susciter un débat le plus large possible.

À travers ses groupes de travail, ses conférences mensuelles et son site Internet, l'Institut Montaigne souhaite devenir un acteur autonome et non partisan du débat démocratique.

Comité directeur

Claude Bébéar : *Président*

Alain Mérieux : *Vice-Président*

Henri Lachmann : *Vice-Président et Trésorier*

Bruno Erhard-Steiner : *Délégué général*

Nicolas Baverez : *Économiste, Avocat*

Jacques Bentz : *Président de Tecsi*

Guy Carcassonne : *Professeur de droit public à l'université Paris X-Nanterre*

Marie-Anne Frison Roche : *Professeur de droit à l'Institut d'études politiques de Paris*

Bernard de La Rochefoucauld : *Fondateur de l'Institut La Boétie*

Ezra Suleiman : *Professeur de science politique à l'université de Princeton (États-Unis)*

Les Publications de l'Institut Montaigne

- Management public & tolérance zéro
(novembre 2001)
- Vers des établissements scolaires autonomes
(novembre 2001)
- Enseignement supérieur : aborder la compétition mondiale à armes égales ?
(novembre 2001)
- L'homme et le climat (1) *(mars 2002)*
- La sécurité extérieure de la France face aux nouveaux risques stratégiques *(mai 2002)*
- Le modèle sportif français : mutation ou crise ?
(juillet 2002)
- L'articulation recherche-innovation
(septembre 2002)
- Comment améliorer le travail parlementaire
(octobre 2002)
- Vers une assurance maladie universelle ?
(octobre 2002)
- 25 propositions pour développer les fondations en France *(novembre 2002)*
- L'Europe présence (tomes 1 et 2)
(janvier 2003)

Les publications peuvent être obtenues, sur simple demande, auprès du secrétariat de l'Institut (Tél. : 01 40 75 73 73) et sont également consultables sur le site Internet : www.institutmontaigne.org

L'Europe présence

2. Une cohérence institutionnelle retrouvée

Contribution à la Convention européenne

Janvier 2003

S O M M A I R E

Sommaire.....	3
Introduction.....	5
I. Une Europe plus légitime	9
1.1. L'incontestable déficit démocratique	9
1.2. Pour une Commission renforcée et un Parlement responsabilisé	11
1.3. Pour une articulation étroite entre élus nationaux et élus européens	16
II. Une Europe plus équilibrée	19
2.1. Le partage des compétences entre l'Union et ses États membres	19
2.2. Le défi de l'élargissement	23
III. Une Europe plus efficace.....	27
3.1. Le Conseil, une capacité de décision à restaurer	28
3.2. La Commission, des fonctions exécutives à recentrer	32
3.3. Un processus de décision à simplifier	45

Annexes	53
Glossaire	87
Principaux sigles	93

I N T R O D U C T I O N

Le système institutionnel européen a été conçu en 1950, lors de la mise en place de la CECA et n'a que peu évolué en cinquante ans, si ce n'est pour changer les dénominations et pour accroître les pouvoirs du Parlement. La cohérence qu'il présentait à l'époque, pour six États membres et pour des transferts de compétences strictement limités, a largement disparu, en raison des élargissements géographiques successifs et de l'accroissement constant des compétences déléguées à l'Union européenne.

L'objectif est donc bien de retrouver une cohérence institutionnelle, tenant compte des nouvelles réalités géographiques, politiques et juridiques de l'Union d'aujourd'hui.

Toute proposition institutionnelle doit être guidée par un triple objectif de légitimité, de lisibilité et d'efficacité. En l'absence d'un projet fédéraliste, prématuré, il convient de s'attacher à renouveler l'esprit et la spécificité de la construction de l'Europe.

C'est pourquoi l'Institut Montaigne n'a pas choisi de joindre le concert de ceux qui souhaitent la mort de la Commission ou son affaiblissement. Faire de la Commission un bouc émissaire ne prépare pas de solution durable. La Commission est au cœur de la logique et de l'originalité de la construction

communautaire. Elle incarne l'intérêt communautaire, entendu comme un tout plus large que la simple addition des intérêts nationaux particuliers. Elle garantit un équilibre entre grands et petits États membres. Cette défense de l'originalité du système institutionnel de l'Union et, à travers elle, du maintien de la Commission, explique les choix qui ont été privilégiés :

- une Commission légitimée et recentrée sur ses fonctions politiques ; il est donc nécessaire qu'elle se réforme en profondeur, qu'elle trouve une légitimité démocratique avec l'élection de son président par le Parlement, enfin qu'elle soit déchargée de ses activités de régulation au profit d'agences spécialisées, pour pouvoir se consacrer aux tâches principales qui doivent être celles d'un organe politique ;

- un Parlement responsabilisé devant les électeurs et doté de nouvelles prérogatives : le Parlement doit être reconnu par les citoyens comme la pièce centrale de l'équilibre démocratique de l'Europe. Sa légitimité passera par un mode d'élection enraciné dans des circonscriptions régionales ;

- un Conseil restauré comme organe de décision, capable de légiférer efficacement dans les domaines de compétence communautaire et, pour les politiques communes à créer, d'accompagner la transition entre le système intergouvernemental et le système communautaire. Le renforcement de son efficacité comme organe

de décision passe par la création d'un poste politique de Secrétaire général, chargé d'assurer la continuité du travail et de préparer les arbitrages nécessaires ;

- un Conseil européen rétabli dans sa fonction d'impulsion politique, n'agissant plus que très exceptionnellement comme instance d'appel du Conseil, mais exerçant des prérogatives institutionnelles nouvelles : droit de dissolution du Parlement européen dans l'éventualité d'une crise institutionnelle, approbation de la nomination par le président de la Commission du commissaire chargé de la politique extérieure, de sécurité et de défense, ainsi que du commissaire chargé de la politique économique de la zone euro, voire ultérieurement, d'autres commissaires chargés des avant-gardes décidées par le Conseil.

Ce projet institutionnel doit conserver un caractère évolutif, préservant la cohésion de l'Union élargie tout en autorisant, dans certains domaines précurseurs, la formation d'avant-gardes insérées dans l'architecture décisionnelle de l'Union. Il permettra ainsi de respecter les transitions indispensables à l'intégration dans le giron européen des politiques encore fortement marquées de prépondérance nationale, notamment en matière de diplomatie, de défense et de sécurité, et de définition des orientations macro-économiques et budgétaires.

UNE EUROPE PLUS LÉGITIME

1.1. L'incontestable déficit démocratique

Les premières grandes étapes de la construction européenne ont été préparées par des “élites administratives”, l'Europe avançant “*masquée*”, selon l'expression de Jacques Delors. Les représentations parlementaires nationales y ont été peu associées et les peuples rarement consultés.

Le déficit démocratique tient à trois facteurs :

- l'absence d'un gouvernement européen identifié par les citoyens. Les élections européennes sont sans enjeu car elles ne concourent pas à la formation d'un gouvernement. L'Europe ne s'incarne pas dans une équipe dirigeante identifiable;
- la difficulté de compréhension du fonctionnement des institutions communautaires. Une des difficultés qu'éprouvent les non-spécialistes pour comprendre l'équilibre institutionnel de l'Union européenne est son fonctionnement tout à fait décalé par rapport à ce que nous observons dans la plupart des démocraties. Les citoyens ont du mal à appréhender, au-delà de la technicité des termes et des procédures, pourquoi les ministres (le Conseil) votent les lois (directives et règlements), pourquoi le pouvoir exécutif (la Commission) ne peut être renversé qu'à la majorité des deux tiers et pourquoi le Parlement n'a, au mieux, qu'un pouvoir de codécision sur des actes aussi fonda-

mentaux que le vote du budget ou l'adoption des actes législatifs. Enfin, l'architecture actuelle des trois piliers (communautaire, PESC et JAI) leur est incompréhensible ;

- l'insuffisante association des parlements nationaux à l'élaboration de la législation européenne. Les décisions prises relèvent encore d'une logique de négociation internationale, selon laquelle la marge de manœuvre de l'exécutif national ne saurait être étroitement contrôlée par les représentations parlementaires. Dans cette optique, le déficit démocratique reflète l'absence d'une réelle articulation des institutions nationales avec les systèmes de décision européens. À ce titre, il est davantage le fait des institutions nationales que celui des institutions communautaires.

Les dysfonctionnements et les insuffisances des institutions actuelles peuvent être aisément résumés : un Conseil qui réunit les exécutifs nationaux mais qui exerce le pouvoir législatif au niveau européen, une Commission sans véritable responsabilité politique, un Parlement dont les pouvoirs sont sensiblement réduits par rapport à ses équivalents nationaux, l'absence de personnalité politique susceptible d'incarner l'Europe.

Le citoyen doit devenir capable de comprendre et d'accepter comme sa propre loi les décisions adoptées à l'échelon européen. Pour ce faire,

deux conditions impératives sont à remplir : plus de transparence dans l'élaboration des décisions, plus de responsabilité politique pour les décideurs.

1.2. Pour une Commission renforcée et un Parlement responsabilisé

1.2.1. La Commission, un pouvoir exécutif garant de l'ambition communautaire

› Une institution originale à préserver

La Commission incarne l'intérêt communautaire, entendu comme un tout plus large que la simple addition des intérêts nationaux particuliers et représente ainsi la volonté politique de l'Europe. Avaliser le diagnostic selon lequel la Commission est condamnée implique de faire le deuil de la logique communautaire telle qu'elle a été inaugurée dès la CECA.

En théorie, trois options sont envisageables quant à l'avenir de la Commission :

- prendre acte du déclin de la Commission et promouvoir une logique plus classique de coopération intergouvernementale, sur le constat que l'Europe peut se construire "à la carte". Cette première hypothèse rendrait la progression de

l'Europe tributaire de la seule bonne volonté des États, au détriment de l'intérêt commun des États membres et de leurs populations ;

- renforcer la dimension supranationale de la Commission, en renforçant les attributs et éléments fédéralistes des institutions européennes ; cette solution paraît prématurée à ce jour ;

- préserver la logique communautaire, et dans ce but, proposer des réformes propres à restaurer l'efficacité de la Commission et sa légitimité après l'élargissement.

De manière plus lapidaire, il convient d'imaginer une formule institutionnelle intermédiaire entre l'Europe communautaire à Quinze et une constitution fédérale à 25 ou 30 États. L'enjeu est par conséquent de renforcer la légitimité des institutions communautaires sans prôner une solution fédéraliste, prématurée, ni accepter le retour détourné d'une logique intergouvernementale sous couvert de la disparition de la Commission. Aussi apparaît-il souhaitable de défendre la pérennité de la Commission en lui donnant les moyens d'acquérir une plus forte légitimité démocratique.

› *Une légitimité à instaurer*

La procédure actuelle de nomination du président de la Commission, choisi par le Conseil et investi

par le Parlement européen, n'est plus satisfaisante : elle laisse perdurer un esprit de marchandage entre les États membres, qui peut se traduire par la nomination d'un candidat de second choix, en cas d'opposition forte d'un État membre à une personnalité jugée trop fédéraliste.

Dans une logique de démocratisation des institutions communautaires, la Commission doit représenter une majorité politique. Le Parlement européen étant l'institution à laquelle le contrôle démocratique est dévolu, la désignation du président de la Commission doit devenir l'une de ses responsabilités et prérogatives majeures, à l'instar de ce qui existe dans les démocraties parlementaires européennes.

La procédure de nomination du président de la Commission devra donc être réformée afin que le Parlement devienne l'unique autorité de nomination de celui-ci. Toutefois, une transition en trois phases pourra être ménagée associant de façon décroissante le Conseil européen.

- phase 1 : le président de la Commission est élu par le Parlement européen, la liste des candidats étant fixée par le Conseil européen ;

- phase 2 : le Parlement européen élit le président de la Commission, le Conseil européen disposant d'un droit de veto ;

- phase 3 : le président de la Commission est élu par le Parlement européen, en son sein.

Cette transition est souhaitable pour que le Parlement acquiert la maturité nécessaire à l'exercice de ses nouvelles prérogatives. Elle doit permettre que le président de la Commission dispose d'une double légitimité, auprès des gouvernements de l'Union et auprès du Parlement européen, durant la période intérimaire.

Le président de la Commission choisira au sein du Parlement européen les autres membres de la Commission, cette dernière étant soumise à une investiture collective par le Parlement européen.

De cette réforme du mode de nomination de la Commission sont attendus deux effets bénéfiques :

- donner un enjeu aux élections européennes, le vote des électeurs déterminant le choix du président et des membres de la Commission européenne ;
- responsabiliser le Parlement européen dont seront issus les membres de la Commission.

Aux droits d'investiture et de censure de la Commission répondra la faculté de dissolution du Parlement. Dans l'éventualité d'une crise institutionnelle (y compris face à l'incapacité de désigner le président ou les membres de la Commission), le droit de dissolution sera exercé par le Conseil européen.

► *Une capacité exécutive à affermir*

La Commission assurera les fonctions exécutives des institutions européennes, ce qui entraînera deux conséquences. D'une part, le Conseil et son secrétariat seront déchargés de leurs fonctions exécutives, sauf quelques exceptions limitées. D'autre part, la Commission abandonnera ses attributions en matière de régulation technique, ces compétences étant déléguées à des agences spécialisées.

La Commission devra adopter un mode de fonctionnement approprié à son rôle exécutif. Le président de la Commission choisira, nommera et pourra révoquer les autres commissaires, qui ne lui seront plus imposés par le Conseil. Seul le Parlement pourra refuser l'investiture collective de la Commission, s'il estime que sa composition n'est pas satisfaisante. En outre, le président de la Commission devra disposer d'un pouvoir d'arbitrage au sein de la Commission : cette dernière n'obéira plus à une logique collégiale selon laquelle les décisions sont prises par consensus ou par vote. La recherche de l'efficacité conduit également à mettre fin à la règle d'un commissaire au moins par État membre. Le nombre de commissaires sera limité à douze (un État membre ne pouvant pas être représenté par plus d'un de ses ressortissants).

1.2.2. Un Parlement responsabilisé par un nouveau mode de scrutin

L'harmonisation du mode de scrutin des parlementaires européens, inscrite dans les traités dès 1975, n'a jamais été réalisée.

Pour le futur mode uniforme d'élection, deux paramètres sont à prendre en compte :

- les députés européens doivent être connus de leurs électeurs et enracinés localement : des circonscriptions régionales seront donc à créer ;
- le système électoral proportionnel, le plus répandu en Europe, doit s'appliquer aux élections européennes.

En outre, le système électoral pourrait contribuer à la constitution de partis européens structurés. Par exemple, l'adoption d'un scrutin mixte à l'allemande, combinant députés élus au scrutin d'arrondissement et députés élus à la proportionnelle, permettrait aux électeurs d'identifier les partis européens et les têtes de liste proposées pour la fonction de président de la Commission.

1.3. Pour une articulation étroite entre élus nationaux et élus européens

Les élus nationaux se plaignent d'être consultés trop tardivement dans le processus d'élabora-

tion des normes communautaires. Il importe d'organiser un meilleur suivi par les parlementaires nationaux du processus d'élaboration des normes communautaires.

1.3.1. Des "bancs croisés" entre parlements nationaux et Parlement européen

Les parlementaires nationaux disposeront d'un banc au Parlement européen. De même, les parlementaires européens, quelle que soit leur nationalité, disposeront de la même facilité dans les parlements nationaux.

Ces "bancs croisés" autoriseront la prise de position en séance et la participation aux débats, assorties d'un temps de parole suffisant, mais sans droit de vote. Cette pratique, inspirée du fonctionnement du Bundestag et du Bundesrat allemands, permettra aux parlementaires européens et nationaux de faire connaître leurs positions respectives et de mieux s'informer de celles des assemblées dont ils ne sont pas membres.

Enfin, des délégations ou des commissions parlementaires mixtes, associant parlementaires nationaux et députés européens, pourraient être créées pour assurer un meilleur suivi de l'élaboration des actes législatifs européens.

1.3.2. Des conférences interparlementaires spécialisées

Pour éviter la création d'un nouvel organe permanent, qui ne ferait qu'ajouter à la complexité de l'architecture institutionnelle européenne, des conférences interparlementaires spécialisées seraient une formule souple et efficace d'association des parlements nationaux au processus de décision européen.

Ces conférences spécialisées émettront des avis consultatifs destinés à proposer des orientations à la Commission et au Conseil. Réunissant des députés nationaux et européens, elles permettront de combiner, au sein d'un organe *ad hoc*, des légitimités complémentaires et de renforcer la coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux. Leur création sera du ressort du Conseil européen, qui en fixera le mandat, les règles de composition et la durée (limitée à six mois). Il est souhaitable de laisser au Parlement européen et à chaque parlement national le soin de décider librement des modalités de désignation de ses représentants au sein d'une conférence spécialisée.

II

UNE EUROPE PLUS ÉQUILIBRÉE

2.1. Le partage des compétences entre l'Union et ses États membres

2.1.1. La subsidiarité, un principe plébiscité mais confus

Le principe de subsidiarité a été introduit en droit communautaire par le traité de Maastricht du 7 février 1992. Il a pour objectif, selon le préambule du traité, de faire en sorte que les décisions soient "prises le plus près possible des citoyens". L'article 5.2 du traité CE prévoit ainsi que : *"dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient conformément au principe de subsidiarité que si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée être mieux réalisés au niveau communautaire."*

La subsidiarité est un principe revendiqué par les États membres, mais qui apparaît, en réalité, fort éloigné de leurs pratiques. Ce sont, en effet, les États membres qui sollicitent le plus souvent l'édiction de nouvelles normes européennes. Les acteurs européens (états et entreprises) entretiennent l'activité réglementaire communautaire par crainte des distorsions de concurrence. Il en résulte une tension entre l'harmonisation

du droit de la concurrence et la limitation de l'inflation normative communautaire.

La signification du principe de subsidiarité est d'ailleurs incertaine et varie selon les pays. Pour les Allemands, il s'agit d'abord de préserver les compétences des Länder et de diminuer la contribution budgétaire ; pour les Britanniques, l'objectif est de se protéger contre toute atteinte à la souveraineté nationale et contre les réglementations excessives. Pour d'autres, c'est du cas par cas : on invoque la subsidiarité pour les chasseurs, on en appelle à l'Union européenne pour remettre en cause les enchères UMTS. Enfin, ceux qui réclament une directive sur les services d'intérêt général invoquent simultanément la subsidiarité dès qu'un projet de directive ou de règlement veut encadrer des pratiques sectorielles.

Certains vont jusqu'à revendiquer une application rétroactive du principe de subsidiarité pour remettre en cause l'acquis communautaire. Une telle interprétation, contraire au principe de sécurité juridique, est inacceptable.

2.1.2. L'impossible répartition

Le principe de subsidiarité ne pose donc pas de problème de principe mais d'application. Vouloir

dépasser la formulation générale et définir a priori ce qui relève de la subsidiarité, c'est prendre le risque de rigidités et d'incohérences. La frontière entre ce qui relève du champ communautaire et ce qui est de la compétence nationale n'est pas stable. Pour cette raison, il n'est ni souhaitable, ni possible de fixer une liste de compétences relevant exclusivement de l'échelon national ou de la compétence communautaire. Une telle liste aurait l'inconvénient de figer les compétences des uns et des autres, au risque de devenir inadaptée.

Prenons l'exemple du secteur des transports urbains. Ce dernier est plutôt de compétence nationale : les politiques urbaines n'ont pas d'effet sensible sur le commerce entre États membres. Mais, au fur et à mesure que les marchés s'ouvrent et que les grands groupes – privés ou publics – veulent les conquérir, apparaissent des risques de distorsions de concurrence qui ne peuvent être traités qu'au plan supranational. Dès lors, l'intervention communautaire devient légitime.

2.1.3. Pour un contrôle opérationnel du principe de subsidiarité

Pour être opérationnel, l'application du principe de subsidiarité doit faire l'objet d'un contrôle

politique et juridictionnel, permettant aux États membres et à leurs représentations parlementaires de faire entendre leurs points de vue et de protéger les compétences nationales. Il importe cependant que ces mécanismes de contrôle de la subsidiarité n'alourdissent ni ne ralentissent le processus d'élaboration de la législation communautaire.

Ex ante, le contrôle du respect de la subsidiarité relève de la sphère politique. À cette fin, les parlementaires nationaux auront la faculté de transmettre à leurs collègues européens un mémorandum dans un délai de deux mois après le dépôt de la proposition de la Commission devant le Parlement européen et le Conseil.

Ex post, la sanction du principe de subsidiarité devra être juridictionnelle. Dans cette optique, la saisine de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) pour les affaires relevant du respect du principe de subsidiarité, pourra être élargie aux parlements nationaux des États membres, selon des modalités définies par chaque État. Les parlementaires nationaux disposeront ainsi de voies de recours juridictionnelles devant la CJCE s'ils estiment leurs prérogatives ou compétences entamées de manière disproportionnée ou injustifiée par le législateur communautaire.

2.2. Le défi de l'élargissement

2.2.1. Les effets de l'élargissement sur les institutions, à droit constant

À l'origine de la construction communautaire, deux principes ont été appliqués pour la représentation des États : l'égalité entre grands États ; une "prime" aux petits États. Cette prime s'est traduite, notamment, par la présence d'un ressortissant de tous les États au sein de la Commission (les plus grands ayant deux de leurs ressortissants au sein du collège) et par un nombre de parlementaires européens et un nombre de voix au Conseil supérieur à ce qui aurait dû revenir aux États les moins peuplés.

L'élargissement de l'Union, si cette orientation devait continuer de recevoir application, conduirait à un face-à-face entre une Commission et un Conseil pléthoriques, l'un et l'autre structurellement incapables de décider, et à un Parlement dont les effectifs rendraient très difficiles l'organisation de débats efficaces. Pour limiter les effets négatifs de cette croissance non soutenable, il conviendrait de :

- limiter le nombre de députés européens à 500 pour éviter la formation d'un Parlement pléthorique ;
- appliquer des critères démographiques pour la répartition du nombre de députés par État membre ;

■ modifier les règles de pondération des voix au sein du Conseil, en les fondant sur le seul critère de la population, avec une révision obligatoire tous les dix ans.

2.2.2. Des “avant-gardes” au sein de l’Union

L’élargissement soulève non seulement la question de la capacité de l’Union élargie à fonctionner au niveau d’intégration actuel, mais également celle de sa capacité à insérer dans son périmètre de nouveaux domaines de compétences. Pour surmonter le dilemme entre élargissement et approfondissement, des processus de coopération renforcée sont nécessaires, afin que des États membres volontaires puissent aller de l’avant dans certains domaines.

À cet égard, il n’est pas souhaitable de s’en remettre à des coopérations intergouvernementales, dont le succès dépend de la seule bonne volonté des gouvernements.

Les procédures de coopération renforcée doivent donc être prévues par les nouveaux traités et s’insérer dans le cadre des institutions européennes. Cependant, leur mise en œuvre ne doit ni susciter la création d’États de seconde zone, ni contribuer à la définition “à géomé-

trie variable” de l’acquis communautaire, ni enfin menacer l’Union d’éclatement dans l’hypothèse de coopérations multiples et à composition instable.

Ces coopérations renforcées passeront par la création de dispositifs institutionnels transitoires pour la gestion d’avant-gardes, c’est-à-dire de politiques en voie de communautarisation mais comportant, pour une période longue, une forte prégnance nationale. Plusieurs conditions sont proposées pour encadrer la mise en place et le fonctionnement d’avant-gardes au sein du système institutionnel de l’Union :

■ à titre transitoire, un membre de la Commission, nommé par le président de la Commission, mais sur avis conforme du Conseil européen, sera chargé des affaires qui feront l’objet d’une avant-garde décidée par le Conseil (politique extérieure commune, Eurogroupe ou politique de défense).

■ les membres du Conseil, non parties prenantes à une avant-garde, pourront assister aux réunions, sans voix délibérative, ni consultative. Les décisions seront prises à la majorité des deux tiers, chaque pays conservant le nombre de voix dont il dispose au Conseil.

■ les députés du Parlement européen dont le pays n’est pas membre de l’avant-garde ne seront pas exclus des délibérations auxquelles le Parlement sera associé.

- la création d'une avant-garde sera subordonnée à un niveau minimum de pays membres (huit dans une Europe élargie à 25 membres) et de population (40 %) pour éviter une fragmentation excessive.
- les États extérieurs à l'avant-garde ne pourront s'opposer ni à sa création, ni à son fonctionnement.

III

UNE EUROPE PLUS EFFICACE

Le système institutionnel européen se montre trop lent à produire des textes normatifs. La durée moyenne d'adoption d'une directive est de 22 mois environ, à compter de sa présentation par la Commission (si l'on inclut les travaux antérieurs et les consultations préalables menées par la Commission, c'est un ou deux ans supplémentaires qu'il faut ajouter). Mais cette moyenne recouvre de fortes disparités. Entre le 1er mai 1999 et le 31 octobre 2000, tous secteurs de législation confondus, 19 % des dossiers ont été adoptés en première lecture et 53 % en deuxième lecture, 28 % requérant une conciliation. Sur cette période, la première lecture a duré en moyenne 8 mois, la deuxième lecture plus de deux ans, auxquels il faut encore ajouter de 2 à 3 mois en cas de conciliation. Dans certains cas, le processus de décision souffre de blocages durables : la directive portant statut des sociétés européennes a été publiée en 2001 alors que la première proposition de la Commission transmise au Conseil remonte à 1967 ; les projets de directive relatifs au brevet européen (évoqués dès les années 1960), à la réglementation des OPA ou à la fiscalité des produits de l'épargne n'ont toujours pas abouti.

L'amélioration de l'efficacité des systèmes de décision communautaires passe par la restauration du Conseil comme organe décisionnel, en

co-décision avec le Parlement européen, par le recentrage des fonctions exécutives de la Commission et par la simplification de la procédure d'adoption des textes de droit européen.

3.1. Le Conseil, une capacité de décision à restaurer

3.1.1. Des fonctions clarifiées, des formations simplifiées

Le Conseil est devenu un conglomérat d'États non coordonnés. Il n'y a plus guère que deux entités qui décident encore réellement, dans la "galaxie Conseil" : le Comité des Représentants permanents (Coreper), qui s'efforce d'éliminer, à son niveau, le maximum de difficultés techniques (et parfois politiques), et le Conseil européen, créé pour être un organe d'impulsion et de définition des grands choix politiques, mais qui est progressivement devenu une instance d'appel des blocages du Conseil.

La restauration de l'efficacité du Conseil doit s'effectuer autour de ses deux grandes fonctions :

- une fonction législative, lorsqu'il décide d'amender ou d'adopter à la majorité qualifiée les propositions de la Commission ;
- une fonction décisionnelle pour la mise en œuvre des avant-gardes. Le Conseil gère la tran-

sition de l'intergouvernemental au communautaire ; à ce titre, il conserve une fonction exécutive dans les domaines particuliers de la défense et de la politique extérieure ou de la coordination des politiques économiques et budgétaires.

Cette identification des deux grandes fonctions du Conseil appelle une réorganisation de son mode de fonctionnement.

En matière législative, le Conseil "affaires générales" sera la formation de droit commun. Les conseils spécialisés, consommateurs de crédits et aux ordres du jour parfois non coordonnés seront supprimés, à l'exception des formations du conseil compétentes pour les avant-gardes. Les ministres spécialisés pourront assister aux séances du Conseil "affaires générales", lorsque l'ordre du jour le justifiera, mais ils siègeront alors aux côtés du titulaire du siège.

S'agissant de la fonction décisionnelle du Conseil, subsisteront deux conseils spécialisés : l'un pour la politique extérieure de l'Union, l'autre pour les affaires macroéconomiques. Dans les deux cas, il s'agira d'accompagner la communautarisation progressive de deux politiques reposant aujourd'hui sur l'intergouvernemental, la politique extérieure et de sécurité commune, d'une part, la politique économique et budgétaire, de l'autre.

La distinction entre le Conseil “affaires générales”, compétent en matière législative, et les formations spécialisées du Conseil, pour les avant-gardes, sera marquée par une autre réforme, comportant un aspect symbolique fort : l'abandon du rôle prééminent confié aux ministres des affaires étrangères depuis la signature du traité de Rome. Il est temps de faire du Conseil “affaires générales” une enceinte spécifique des “ministres de l'Union”, chargés des affaires européennes, et de détacher le processus de décision communautaire des circuits diplomatiques traditionnels. Les ministres des affaires étrangères des États membres siégeront au conseil traitant de la politique extérieure et de sécurité de l'Union.

3.1.2. Un Secrétaire général, garant de la continuité du Conseil

La présidence tournante du Conseil, comme le système de la “troïka”, ont montré leurs limites et doivent être supprimés. Ils font obstacle à la continuité du travail de l'Union et, dans une Europe élargie à vingt-cinq membres, ils perdent toute signification, chaque État devant attendre 12 ans et demi entre deux présidences.

La présidence du Conseil sera donc confiée à un Secrétaire général nommé par le Conseil euro-

péen. Personnalité politique, sur le modèle de celui de l'OTAN ou de l'ONU, le Secrétaire général aura la responsabilité d'assurer la continuité du Conseil. Assisté d'un ou plusieurs adjoints, il présidera le Conseil et le Coreper.

Le Secrétaire général aura une compétence interne: il n'exercera pas les fonctions de haut représentant pour la politique extérieure de l'Union, lesquelles seront transférées à la Commission.

3.1.3. Le Conseil européen, stratège et arbitre

Le Conseil européen doit retrouver la fonction d'orientation stratégique qui a été la sienne lors de sa création. Il ne doit plus être l'instance d'appel du Conseil.

La création d'un poste de Secrétaire général du Conseil contribuera à la restauration du Conseil européen dans son rôle : il appartiendra au Secrétaire général de faire en sorte que les arbitrages nécessaires soient décidés au niveau *ad hoc* (Coreper - Conseil) et non au Conseil européen.

Pour renforcer la distinction entre le Conseil et le Conseil européen, il est souhaitable :

- de conserver le principe de la présidence tournante du Conseil européen ; il s'agit de mainte-

nir une forme d'émulation dans l'impulsion et, accessoirement, d'éviter d'institutionnaliser une autre forme de personnalisation de l'Union européenne, concurrente de celles du président de la Commission et de commissaire aux relations extérieures.

- d'attribuer au Conseil européen deux prérogatives institutionnelles : le droit de dissolution du Parlement européen, exercé à la majorité qualifiée, dans l'éventualité d'une crise institutionnelle ; l'approbation, à la majorité qualifiée, de la nomination des commissaires désignés par le président de la Commission pour prendre en charge les affaires faisant l'objet de la création d'une avant-garde.

3.2. La Commission, des fonctions exécutives à recentrer

3.2.1. De nouvelles agences de régulation

La Commission ne pourra prétendre devenir une véritable institution politique que lorsqu'elle sera déchargée des multiples fonctions de régulation technique qu'elle exerce aujourd'hui et auxquelles elle tend trop souvent à réduire sa communication publique, donc l'essentiel de son rôle politique aux yeux du commun des citoyens européens.

On peut, en particulier, s'interroger sur l'intérêt qu'il y a à laisser la Commission rester l'autorité de droit commun du contrôle de la concurrence en Europe, à une heure où tous les pays industrialisés ont créé des instances autonomes pour l'application des règles *antitrust*. Il doit en aller de même pour la régulation financière. Quant aux autres domaines de la régulation technique (transports, énergie), des actions conjointes (approvisionnement en matériels de défense) et de l'évaluation des politiques (en faveur de l'environnement, par exemple), ils devraient également être concernés par ce mouvement.

L'idée est double :

- d'une part faire en sorte que ces secteurs techniques soient administrés au plus près des milieux concernés, opérateurs et consommateurs, et avec le niveau de compétence technique approprié ;
- d'autre part amener l'exécutif communautaire à concentrer son action sur l'arbitrage et les choix politiques. Cela comportera, selon les cas, la faculté pour la Commission de proposer au législateur européen le cadre législatif général, celle d'adopter des réglementations d'application destinées à encadrer l'activité des agences, voire, dans des cas limités où les choix politiques devraient primer sur les considérations techniques, celle d'être l'instance d'appel des décisions de régulation (par exemple en cas de refus d'une concentration d'entreprises).

La création d'agences (ou d'organes similaires) n'est pas une nouveauté en droit communautaire, ainsi qu'en atteste le tableau qui figure en annexe 6, mais la plupart du temps il ne s'agit que d'enceintes de concertation ou de collecte d'informations. Ce n'est qu'au cours de la dernière décennie que de véritables "agences", en nombre limité, ont été mises en place. Tel fut le cas de l'Agence européenne de l'évaluation du médicament, de l'Office des marques ou de l'Autorité européenne de sécurité alimentaire.

Il est nécessaire d'accroître très sensiblement les cas d'application, voire de généraliser la mise en place de telles entités, dans tous les domaines où une certaine technicité préside aux choix de régulation. Cela n'exclut nullement la possibilité de renvoyer aux instances politiques tout ou partie de certaines décisions, lorsque cela paraîtra justifié. Cette proposition peut être illustrée par deux cas particuliers : l'application de la politique de concurrence et la régulation financière.

3.2.2. Une autorité européenne de concurrence

Plusieurs décisions récentes ont accru le niveau de contestation des décisions de la Commission européenne, notamment en matière de contrôle

des concentrations. Qu'il s'agisse de l'affaire Schneider/Legrand, du cas Tetra-Laval/Sidel ou, il y a quelques années, de Boeing/Mc Donnell Douglas, l'attitude de la Commission a été critiquée, et même parfois condamnée par la CJCE, tantôt pour les appréciations jugées dogmatiques de ses services, tantôt pour l'opacité ou l'imprévisibilité de son processus de décision, tantôt pour son absence de prise en compte des intérêts stratégiques européens.

Bien peu, néanmoins, sont les observateurs qui replacent ces péripéties dans leur vraie perspective et qui, au-delà des critiques ponctuelles qu'appelle telle ou telle décision de la Commission européenne, relèvent le caractère archaïque du fonctionnement de la régulation européenne de la concurrence : c'est la même institution qui accuse, instruit, décide, puis sanctionne ou autorise. C'est une étrangeté, à l'heure où la Cour européenne des Droits de l'Homme dénonce toute confusion entre personnes chargées de l'accusation et personnes chargées des sanctions, et à l'heure où tous les pays industrialisés se sont, depuis longtemps, dotés d'organismes indépendants pour contrôler le respect des règles de concurrence.

Les principaux avantages invoqués pour justifier le maintien de la situation actuelle, celle d'une intégration des services de contrôle de la concur-

rence au sein des autres services de la Commission, sont :

- la possibilité de mieux prendre en compte les politiques communautaires dans l'application des règles de concurrence, (interdiction des concentrations ou sanction des ententes), en particulier de veiller au maintien de la priorité donnée à la réalisation du marché unique, etc.
- le fait qu'il s'agit d'une des rares politiques qui confère une vraie visibilité à la Commission européenne.

Mais aucun de ces arguments ne résiste aux objections :

- la confusion des rôles d'accusateur et de censeur est tout à fait contestable et enfreint les droits de la défense tels qu'ils sont définis par la Cour européenne des Droits de l'Homme ;
- quant à la possibilité d'intégrer dans la politique de concurrence les autres intérêts et priorités communautaires, est-il bon de confondre ainsi, dans une même entité, en quelque sorte à l'abri des regards et des débats publics, l'appréciation technique des marchés et des comportements des entreprises avec la prise en compte des impératifs de politique économique ou sociale ? Tous les pays industrialisés ont répondu par la négative et ont créé des entités indépendantes, quitte à assurer, par d'autres moyens, la prééminence des impératifs politiques ;
- enfin, la visibilité médiatique de l'action de la

Commission en matière de concurrence ne saurait suffire à justifier le maintien en l'état de ses prérogatives. Au contraire, en "technicisant" la Commission, on réduit sa visibilité politique et on l'empêche de devenir le véritable exécutif indispensable à une refondation des institutions européennes.

Au demeurant, la situation actuelle crée un véritable problème de fonctionnement interne de la Commission européenne, voire d'équilibre des institutions. Un seul commissaire tient entre ses mains le sort de pans entiers de l'économie européenne, menace et sermonne les entreprises ou les autorités nationales par médias interposés, et devient le plus puissant des membres de la Commission.

Tout cela devrait justifier, au niveau des autorités politiques de l'Union européenne et de ses États membres, un réexamen de l'opportunité de la création d'une "autorité indépendante" chargée de faire respecter les règles de concurrence.

Cette autorité aura vocation à accueillir une bonne partie des "forces vives" de l'actuelle Direction générale de la concurrence et devra être placée sous le contrôle d'un collège dont les membres, inamovibles et non renouvelables, pourront être désignés, en parts égales, par le Conseil, le Parlement et la Commission.

Bien sûr, la mise en place d'une telle autorité ne signifiera pas que tout contrôle politique sera abandonné sur ces questions.

S'agissant du contrôle des concentrations, il n'existe d'ailleurs guère de pays où il est totalement abandonné à une autorité technique. En France, le Conseil de la Concurrence ne rend que des avis sur les projets qui lui sont soumis et le dernier mot revient au ministre. Au Royaume-Uni, le ministre dispose également de la décision finale. En Allemagne, le ministre fédéral de l'économie peut annuler une décision d'interdiction d'une concentration, adoptée par le Bundeskartellamt, lorsqu'il existe un intérêt public essentiel ou que l'opération comporte des effets économiques bénéfiques. Même aux États-Unis, l'indépendance de la Federal Trade Commission ou du Department of Justice ne fait pas obstacle à la prise en compte des considérations de "politique industrielle", comme le démontrent de nombreuses affaires (IBM pendant les années 80, Boeing/Mc Donnell Douglas en 1997, voire Microsoft plus récemment). Rien n'interdirait de prévoir un mécanisme d'appel au pouvoir politique (en pratique, à l'exécutif, c'est-à-dire à la Commission), lorsque des intérêts politiques majeurs ou la prise en compte des rapports de force économiques dans le monde justifieraient de revenir sur une décision de refus d'une concentration d'entreprise.

Pour ce qui concerne la lutte contre les ententes et les abus de position dominante, la Commission pourra conserver son rôle d'accusateur, de "ministère public" en quelque sorte, mais laissera à l'agence indépendante le soin de procéder à l'instruction du dossier et de décider des sanctions éventuelles.

Il n'y a guère qu'en matière d'aides d'État que l'on pourrait envisager de laisser la situation sans changement. Ce type de contrôle met les autorités nationales en présence de l'autorité communautaire (les entreprises n'étant pas parties, même si elles peuvent être directement concernées par les résultats). La procédure est d'ailleurs beaucoup plus proche des procédures d'infraction pour manquement d'un État membre à ses obligations que des procédures de répression des comportements d'entreprise. La Commission pourrait donc conserver l'intégralité de ses compétences en la matière.

En conclusion, il est opportun, dans le cadre de la Convention européenne, d'approfondir l'idée de confier à une autorité indépendante le pouvoir d'instruction et de première décision en matière de règles de concurrence, tant pour ce qui concerne le contrôle des concentrations, que pour ce qui touche à la répression des ententes et des abus de position dominante.

3.2.3. Une nouvelle réglementation des marchés financiers

Il existe une impérieuse nécessité d'un approfondissement rapide et de grande ampleur du marché unique européen des services financiers. Les coûts de cette "non-Europe financière", en termes de capacités de développement de nos entreprises, donc de croissance de nos économies, sont parfaitement identifiés.

On ne peut s'empêcher de rapprocher cette situation de celle qui prévalait, à la fin des années 1970, en matière de prescriptions techniques applicables aux produits industriels. À l'époque, la Communauté était encombrée de multiples textes, comportant chacun plusieurs dizaines (voire centaines) de pages détaillant les spécifications techniques auxquelles devaient répondre les tracteurs agricoles ou forestiers à roues, les engins de levage, les appareils électroménagers ou les scies à ruban. L'adoption de telles dispositions, inutilement détaillées, supposait des années de négociations, portant le plus souvent sur des points purement techniques.

Une "nouvelle approche" en matière d'harmonisation technique et de normalisation fut alors mise en place à partir du début des années 1980. Depuis lors, les textes adoptés au niveau communautaire, se bornent à fixer les "exigences essen-

tielles" à respecter par les produits européens. Dans la plupart des cas, cela ne nécessite que quelques paragraphes dans le dispositif des règlements adoptés. L'élaboration du détail des prescriptions techniques permettant de satisfaire auxdites exigences essentielles est confiée aux instituts de normalisation (le CEN: Comité européen de normalisation, le CENELEC: Comité européen de normalisation électrotechnique, ou l'ETSI: Institut européen de normalisation des télécommunications).

► Pour un "renvoi aux normes" en matière financière

Une démarche similaire devra être adoptée pour la réalisation du marché financier européen. Elle supposera de réduire au strict nécessaire le contenu des textes de portée législative qu'adopteront le Conseil et le Parlement, sur proposition de la Commission, et de renvoyer à des organismes professionnels représentatifs (et non à des fonctionnaires des États, sous la présidence de la Commission) la mise en place du détail des règles (comportement des acteurs ou conditions d'émission des produits financiers, par exemple). Ainsi, plutôt que fixer en détail le contenu des prospectus d'émission ou les règles applicables en cas d'offre publique d'acquisition, les textes européens se borneront à poser des principes en nombre limité, tels que : informer correctement les épargnants,

assurer la fluidité des marchés ou protéger les intérêts des minoritaires. Ils inviteront un organisme professionnel à traduire ces objectifs en règles détaillées, tenant compte de "l'état de l'art" et régulièrement mises à jour. Une telle approche simplifiera l'adoption des textes communautaires et permettra une adaptation beaucoup plus rapide de la réglementation aux évolutions techniques des marchés.

En l'absence d'organisme européen de normalisation financière, l'élaboration des prescriptions, applicables aux acteurs ou aux produits financiers, pourra être confiée à la fédération européenne des autorités de contrôle des marchés financiers, (FESCO, qui regroupe les "COB" de l'Union européenne), dont le statut juridique devra être consolidé et adapté à cette nouvelle tâche.

► *Vers la mise en place d'un régulateur européen*

En parallèle à cette dynamisation du processus d'élaboration des réglementations, l'achèvement du marché unique européen des services financiers supposera, et le plus vite sera le mieux, la mise en place d'une régulation unifiée des marchés.

Deux précautions devront être prises :

- tout d'abord, une démarche progressive devra être adoptée. Cette régulation unifiée pourrait se

limiter, dans un premier temps, à certaines valeurs désireuses de disposer d'un "passeport européen", les autres continuant à relever d'une régulation purement nationale. L'important sera de donner un signal positif aux marchés en créant un "label" de qualité, sur le modèle de l'autorisation européenne de mise sur le marché, délivrée par l'Agence européenne d'évaluation du médicament;

- ensuite, il ne paraît nullement nécessaire de prévoir d'emblée l'existence d'un régulateur centralisé. De même qu'un Système européen de banques centrales (SEBC) a été créé avant que la Banque centrale européenne (BCE) n'exerce pleinement toutes les compétences de la régulation monétaire, un "système européen des régulateurs des marchés financiers" pourrait former l'embryon d'un régulateur européen centralisé.

3.2.4. D'autres cas d'application souhaitables

Il a déjà été souligné l'importance de la création d'une agence d'achats et de commandes des équipements militaires, d'une autorité européenne de sécurité intérieure et d'agences de gestion des mécanismes de soutien agricoles.

D'autres exemples devront être explorés, avec le souci constant de décharger la Commission des tâches techniques et de traiter leur régulation au plus près des préoccupations des milieux inté-

ressés. La protection de l'environnement, la gestion des industries de réseaux (énergie, télécommunications, transports, etc.) ou la surveillance des activités liées au commerce électronique, pourraient constituer des terrains d'application pertinents pour la création d'agences, aux côtés du contrôle de la concurrence et de la régulation des marchés financiers.

La mise en place d'agences permettra la suppression des querelles de compétences entre le Parlement, le Conseil et la Commission, chaque fois qu'il s'agit de préciser les modalités d'adoption des réglementations "secondaires" (réglementations d'application par opposition à la législation-cadre). Le citoyen n'a jamais rien compris à ces querelles et aux compromis qu'elles génèrent. Les spécialistes des affaires communautaires eux-mêmes se perdent dans les méandres de la "comitologie". La généralisation des agences simplifiera la complexe mécanique communautaire et supprimera les sources de querelles, en faisant adopter les décisions par des enceintes où les professionnels et les utilisateurs seront dûment représentés.

Enfin, le terme unique d'"agence" ne doit pas occulter la nécessaire diversité des structures et des modes de désignation. Le plus souvent, lorsque des autorités nationales de régulation existent préalablement, les "réseaux de régulateurs" natio-

naux seront privilégiés. Dans le cas contraire, un régulateur européen pourra être créé d'emblée, dont les membres pourront être choisis, en nombre égal, par chacune des institutions majeures de l'Union européenne (Conseil, Parlement et Commission). Une fois affirmé le principe selon lequel il convient de renforcer le nombre et les fonctions des autorités indépendantes de régulation, ces dernières devront faire preuve d'un grand pragmatisme pour s'adapter aux réalités des secteurs à réguler.

3.3. Un processus de décision à simplifier

3.3.1. Une relation clarifiée entre le Conseil et la Commission

La Commission seule conservera le droit d'initiative de la législation communautaire. Le droit d'initiative du Conseil (inscrit dans le traité de Maastricht pour le pilier justice affaires intérieures) sera supprimé. Cette réforme est destinée à revenir à l'esprit des traités fondateurs : la Commission incarnant l'intérêt commun, l'initiative législative lui revient afin d'éviter l'inflation des propositions.

En revanche, le pouvoir d'amendement par le Conseil des propositions de la Commission s'exer-

cera à la majorité qualifiée, et non plus à l'unanimité, en cas de désaccord entre le Conseil et la Commission.

De même, dans le cadre de la procédure dite de "codécision", le Conseil acquerra la faculté de statuer à la majorité qualifiée et non plus à l'unanimité s'il souhaite s'écarter de la position arrêtée par les parlementaires.

L'objectif de ces deux réformes est d'en finir avec les situations de blocage qui n'ont aucune raison de subsister lorsqu'une majorité qualifiée d'États s'est prononcée en faveur d'un texte donné.

3.3.2. Une procédure de codécision généralisée

Il existe aujourd'hui plus de vingt procédures pour adopter des textes communautaires. Les quatre principales sont les procédures de consultation, d'avis conforme, de coopération et de codécision, lesquelles se distinguent principalement par le degré "d'influence" du Parlement européen. Cette situation entretient des contentieux relatifs aux bases juridiques proposées par la Commission ou retenues par le Conseil et le Parlement, lors de l'élaboration de nouvelles règles communes.

Il est nécessaire de réduire le nombre de procédures inscrites dans le traité pour rendre plus lisible le processus de décision communautaire.

En règle générale, la législation communautaire sera adoptée selon la procédure de codécision, à la majorité qualifiée au sein du Conseil. Dans certains cas limités, l'unanimité au Conseil sera requise, notamment pour amender le traité ou pour approuver les nouvelles adhésions.

3.3.3. Une loi européenne plus lisible

C'est par le droit que l'Europe a le plus rapproché les États membres et les conditions de vie des citoyens européens.

Si règlements, directives et décisions ont formé une architecture juridique cohérente définie par l'article 249 du traité de Rome, la pratique a engendré des dérives. La directive a eu un rôle important dans le processus d'harmonisation, qu'elle remplissait d'autant mieux que le nombre d'États membres était limité. Elle a aussi permis des avancées que certains États membres n'auraient pas acceptées si elles avaient été fixées par des règlements s'imposant directement. La directive a en outre parfois permis d'aller plus loin que cela n'aurait été possible par la voie du règlement qui offre moins de souplesse d'adaptation.

Cependant, la directive entre souvent dans un niveau de détail qui rend plus difficile la perception de l'objectif poursuivi, notamment lorsque la règle nouvelle ainsi établie s'accompagne d'exemptions ou de périodes transitoires. Les États membres voient alors leur liberté d'application réduite, même s'ils sont souvent eux-mêmes la cause de cette trop grande précision.

Vouloir rendre le cadre législatif européen plus lisible conduit donc à privilégier deux objectifs :

- la loi européenne doit permettre un fonctionnement effectif du principe de subsidiarité et clarifier ce qui relève de l'ordre communautaire et de la compétence nationale ;
- le citoyen doit avoir facilement accès au droit communautaire.

Il n'y a pas lieu de modifier la décision qui s'est révélée être un outil juridique clair dans ses effets.

Si le règlement tel qu'il existe aujourd'hui apparaît également bien adapté, son nom n'est en revanche pas compréhensible pour le citoyen. Il faudrait sans doute le renommer "loi commune" ou, de préférence, "loi européenne".

S'agissant de la directive, son principal défaut réside dans les retards de transposition et la durée des procédures en manquement qui font que, parfois sur une durée supérieure à la décen-

nie, l'harmonisation voulue n'est pas effective. Si on n'y remédie pas, cette situation ne pourra qu'être aggravée avec l'élargissement. L'Europe doit donc donner – de façon effective – la même unité de temps à son droit sur l'ensemble de son territoire.

Pour cette raison, il convient de mettre fin au principe de transposition de la directive. Cette dernière devrait laisser place à une "loi cadre", laquelle fixera les principes directement applicables dans les États membres, tant dans les rapports dits "horizontaux" (c'est-à-dire réglementant les relations entre citoyens ou agents économiques) que "verticaux" (régissant les rapports entre les autorités nationales et les citoyens ou les agents économiques).

La loi cadre permettra ainsi de conférer à l'ensemble des textes communautaires de portée générale un caractère directement applicable dans les États membres, tout en laissant à ceux-ci la liberté d'en définir, le cas échéant, les modalités concrètes de mise en œuvre.

À cet égard, le délai d'adoption des modalités de mise en œuvre devra être fixé à un an par le futur traité européen. Les délais de transposition des directives sont aujourd'hui un élément de la négociation au sein du Conseil et l'expérience montre que les allonger ne garantit aucunement leur

respect, pas plus que la qualité de la transposition. En réalité, le processus législatif européen, qui dure déjà de nombreux mois ou années, laisse suffisamment le temps aux États membres pour se préparer. Il faut insister sur le fait que l'obligation de mettre en œuvre les lois cadres dans un délai d'un an sera d'autant mieux respectée que les parlements nationaux seront associés en amont du processus d'adoption des lois européennes.

Le non-respect de ce délai pourra être sanctionné. La Commission européenne veille à la conformité des droits nationaux au droit communautaire, et peut appliquer la procédure en manquement déjà prévue dans le traité. Tout citoyen devra aussi disposer d'un recours effectif auprès de sa juridiction nationale, cette dernière pouvant, comme aujourd'hui, se tourner vers la CJCE pour une question préjudicielle. Le traité précisera, en effet, que la loi cadre devient immédiatement applicable dans ses rapports verticaux et horizontaux au terme de la période d'un an à compter de sa publication, que l'État membre l'ait ou non transposée dans son droit interne.

La simplification de la législation européenne reposera ainsi sur la disparition des notions de règlement et de directive au profit de celles de loi européenne et de loi cadre. Ces dernières seront adoptées selon la procédure de codécision avec un vote à la majorité qualifiée au Conseil. La loi

européenne conviendra par exemple à la définition des exigences essentielles que doit satisfaire un produit pour être commercialisé au sein de l'Union européenne, la logique du "renvoi aux normes" restant privilégiée en matières de règles techniques applicables aux produits. La loi cadre sera justifiée, par exemple, pour la création d'une agence de régulation nationale, dans un secteur déterminé. Le mode de fonctionnement de celle-ci sera de la compétence de chaque État membre, alors que le droit qu'elle mettra en œuvre sera commun à l'ensemble des pays de l'Union.

3.3.4. Des juridictions de haut niveau

Les juridictions de l'Union européenne (la Cour de justice et le Tribunal de première instance) constituent les garants de son intégrité juridique. Le maintien d'un haut niveau professionnel de leurs membres est à ce titre une exigence absolue qui s'accorde mal avec le seul critère de représentation nationale (un juge par pays). Sans renier ce dernier principe, il faut s'assurer que les juges appelés à exercer dans l'une ou l'autre de ces deux instances ont les compétences requises. Il est donc proposé de créer un organe de validation des candidatures des juges. Cet organe, constitué des présidents de la plus haute juridiction de chaque État membre et de celui du TPI, sera présidé par le président de la CJCE.

Annexe 1 : Les traités européens

Traités de Rome

Après le traité de Paris signé en 1951, créant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), puis après l'échec de la création d'une communauté européenne de défense en 1954, la Belgique, la France, l'Italie, l'Allemagne fédérale, le Luxembourg et les Pays-Bas signent deux traités à Rome en 1957 relançant l'intégration économique. L'un porte sur la création de la Communauté économique européenne (CEE), qui vise à établir, par étapes, une union douanière et un marché commun. L'autre porte sur la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom), qui vise à contribuer à la formation et à la croissance d'une industrie nucléaire européenne. Ces traités s'accompagnent de la mise en place des institutions communautaires (Conseil, Commission, Cour de justice).

Acte unique européen

Signé en 1986, l'Acte unique européen (AUE) vise à élargir les compétences de la CEE pour réaliser, entre 1987 et 1992, un véritable marché intérieur, assurant la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux.

Il étend, par ailleurs, la compétence de la CEE, en instituant de nouvelles politiques communautaires (environnement, recherche et développement) et en élargissant celles qui existent (politique sociale, cohésion économique et sociale). La coopération économique et monétaire est introduite dans le traité CEE.

Un volet de l'Acte unique concerne la réforme des institutions. Les décisions du Conseil prises à la majorité qualifiée sont étendues. Le Conseil européen est par ailleurs institutionnalisé par le traité. Les pouvoirs du Parlement sont accrus, avec l'exigence de son avis conforme lors de certaines décisions. Un tribunal de première instance vient assister la Cour de justice des Communautés européennes. La coopération politique européenne est renforcée dans le domaine des affaires étrangères et menée par la présidence.

Traité de Maastricht

Signé le 7 février 1992, à Maastricht, aux Pays-Bas, ce texte crée l'Union européenne, constituée d'un cadre institutionnel unique, composé du Conseil européen, du Conseil, de la Commission et du Parlement. Il comporte " trois piliers " : la Communauté européenne (qui remplace la CEE), avec des compétences supranationales étendues à de nouveaux domaines, comme la politique

sociale. Les pouvoirs du Parlement sont accrus et une Union économique et monétaire est définie devant aboutir en plusieurs étapes. La coopération en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC) forme un deuxième pilier. Le troisième est constitué par la coopération en matière d'affaires intérieures (sécurité notamment) et de justice.

Ces deux derniers piliers fonctionnent selon des mécanismes de coopération intergouvernementale. Le Conseil est le seul à pouvoir définir des positions ou des actions communes. Le traité reconnaît, par ailleurs, une citoyenneté européenne permettant un vote aux élections locales dans toute l'Union européenne.

Traité d'Amsterdam

Signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1er mai 1999, le traité d'Amsterdam comporte des avancées dans le domaine des droits des citoyens (notamment protection des droits fondamentaux), de la coopération en matière de sécurité et de justice (avec l'intégration des acquis de la Convention de Schengen dans les compétences de l'Union européenne), de la Politique étrangère et de sécurité commune (avec la création d'un Haut représentant de la PESC) et du renforcement de la démocratie.

Le traité accroît le nombre des matières relevant d'une décision prise à la majorité qualifiée et non plus à l'unanimité des États membres au sein du Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen voit son rôle renforcé dans la prise de décision.

Le traité d'Amsterdam augmente la protection des consommateurs, pose comme objectif le développement durable soucieux de l'environnement, donne à l'Union européenne une nouvelle compétence en matière d'emploi, renforce la politique sociale concernant l'égalité des chances et la lutte contre l'exclusion, etc.

Traité de Nice

Signé le 26 février 2001 et actuellement en cours de ratification, le traité de Nice vise à réformer le fonctionnement des institutions européennes, dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne.

La Commission européenne sera composée d'un seul commissaire par État, à partir de 2005. Le nombre de commissaires sera plafonné à 27 et un système de rotation égalitaire instauré. Les pouvoirs du président de la Commission sont renforcés.

Un système de repondération des voix au Conseil attribue à chaque État un nombre de voix en

fonction de sa population. Un État pourra demander, lors d'un vote, que la majorité qualifiée représente au moins 62 % de la population de l'Union.

Le rôle de colégislateur du Parlement européen est renforcé. Le nombre maximal de députés passe de 626 à 732, avec une répartition fixée pour les États membres et pour les pays candidats.

Le régime de décision à la majorité qualifiée est étendu à une trentaine de nouveaux domaines. La procédure de coopération renforcée concerne désormais les trois piliers. Les modalités sont révisées, afin d'en faciliter la mise en œuvre. Le nombre d'États nécessaire est limité à huit et le droit de veto supprimé.

Annexe 2 : Vade-mecum des principales institutions européennes

Commission européenne

La Commission européenne incarne et défend l'intérêt général de l'Union. Le président et les membres de la Commission sont nommés par les États membres après approbation par le Parlement européen.

La Commission est le moteur du système institutionnel communautaire :

- Détentrice du droit d'initiative législative, elle propose les textes de loi qui sont soumis au Parlement et au Conseil.
- Instance exécutive, elle assure l'exécution des lois européennes (directives, règlements, décisions), du budget et des programmes adoptés par le Parlement et le Conseil.
- Gardienne des traités, elle veille au respect du droit communautaire, conjointement avec la Cour de justice.
- Représentant l'Union sur la scène internationale, elle négocie des accords internationaux, essentiellement de commerce et de coopération.

Conseil des ministres

Le Conseil constitue la principale instance de décision de l'Union européenne. Il est l'émanation des États membres dont il réunit régulièrement les représentants, au niveau ministériel.

Selon les questions à l'ordre du jour, le Conseil se réunit en différentes formations : affaires étrangères, finances, éducation, télécommunications, etc.

Le Conseil assume plusieurs fonctions essentielles :

- Il est l'organe législatif de l'Union ; pour un large éventail de compétences communautaires, il exerce ce pouvoir législatif en codécision avec le Parlement européen.
- Il assure la coordination des politiques économiques générales des États membres.
- Il conclut, au nom de la Communauté, les accords internationaux entre celle-ci et un ou plusieurs États ou organisations internationales.
- Il partage le pouvoir budgétaire avec le Parlement.
- Il prend les décisions nécessaires à la définition et à la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune, sur la base des orientations générales définies par le Conseil européen.
- Il assure la coordination de l'action des États membres et adopte les mesures dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

Conseil européen

Il désigne les réunions régulières des chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'Union européenne. Il a été institué par le communiqué final du Sommet de Paris de décembre 1974 et il s'est réuni pour la première fois en 1975 (10 et 11 mars 1975 à Dublin). Il a succédé à la pratique des conférences européennes au sommet qui caractérisait la période de 1961 à 1974. L'Acte unique européen a juridiquement consacré son existence et il a reçu un statut officiel dans le traité sur l'Union européenne. Il se réunit au moins deux fois par an et compte, comme membre de droit, le président de la Commission européenne. Son rôle est de donner à l'Union européenne les impulsions nécessaires à son développement et de définir les orientations politiques générales.

Parlement européen

Élu tous les cinq ans au suffrage universel direct, le Parlement européen est l'émanation démocratique des 374 millions de citoyens européens. Réunies au sein de formations politiques paneuropéennes, les grandes tendances politiques existant dans les pays membres y sont représentées.

Le Parlement a trois fonctions essentielles :

- Il partage avec le Conseil la fonction législative, c'est-à-dire l'adoption des lois européennes

(directives, règlements, décisions). Sa participation contribue à garantir la légitimité démocratique des textes adoptés.

- Il partage avec le Conseil la fonction budgétaire, et peut donc modifier les dépenses communautaires. En dernière instance, il adopte le budget dans son intégralité.
- Il exerce un contrôle démocratique sur la Commission. Il approuve la désignation de ses membres et dispose du pouvoir de la censurer. Il exerce également un contrôle politique sur l'ensemble des institutions.

Cour de justice

La Cour de justice des Communautés européennes est formée de quinze juges assistés de neuf avocats généraux nommés pour six ans d'un commun accord par les États membres. Elle remplit deux fonctions principales :

- Vérifier la compatibilité avec les traités des actes des institutions européennes et des gouvernements.
- Se prononcer, à la demande d'un tribunal national, sur l'interprétation ou la validité des dispositions du droit communautaire.

La Cour est assistée d'un Tribunal de première instance, institué en 1989, qui traite en particulier des contentieux administratifs des institutions européennes et des litiges suscités par les règles de concurrence communautaires.

Aujourd'hui, la Cour de justice doit faire face à une charge de travail importante, qui risque de s'accroître considérablement avec les nouvelles compétences que lui a données le traité d'Amsterdam, ainsi qu'avec l'élargissement. Une réforme de la structure et des compétences de cette institution est en discussion afin de résoudre ce problème, garantir une protection juridictionnelle efficace, ainsi que la cohérence de la jurisprudence et son respect sur tout le territoire de l'Union.

Cour des comptes

La Cour des comptes est composée de quinze membres nommés pour six ans par décision unanime du Conseil de l'Union après consultation du Parlement européen. Elle vérifie la légalité et la régularité des recettes et des dépenses de l'Union, ainsi que la bonne gestion financière. Instituée en 1977, le traité sur l'Union européenne l'a élevée au rang d'institution à part entière.

Grâce au traité d'Amsterdam, la Cour des comptes peut désormais signaler toute irrégularité au Parlement européen et au Conseil. De plus, son pouvoir de contrôle a été élargi aux fonds communautaires gérés par les organismes externes et par la Banque européenne d'investissement.

Annexe 3 : les principales politiques de l'Union européenne

Budget de l'Union

À l'origine, les Communautés européennes étaient financées par des contributions des États membres, proportionnellement à leur richesse. Puis se sont ajoutées des ressources propres par une décision du 21 avril 1970. Ce régime de ressources propres est fondé notamment sur un prélèvement sur les recettes nationales de TVA et sur la perception des droits de douane et des prélèvements agricoles de la Communauté. Le budget de l'Union représente 100 milliards d'euros par an. Sur la base d'un avant-projet établi par la Commission, le Conseil et le Parlement adoptent conjointement le budget définitif. Les prérogatives de chaque institution diffèrent selon la nature des dépenses. Les dépenses dites obligatoires (agricoles notamment) sont arrêtées par le Conseil. Les dépenses non obligatoires, qui ne découlent pas directement des traités, comme les dépenses relatives à la recherche ou aux fonds structurels, sont fixées par le Parlement européen, dans la limite d'un taux maximal d'augmentation. Le budget est voté par le Parlement, et définitivement arrêté par son président. L'exécution du budget est du ressort de la Commission et contrôlé par la Cour des comptes européenne.

Politique agricole commune

Les principaux objectifs de la politique agricole commune (PAC) sont l'accroissement de la productivité de l'agriculture et la sécurité des approvisionnements. Elle comprend deux types d'action : l'établissement d'organisations communes de marché, impliquant la fixation et le soutien des prix agricoles ; et les actions sur les structures agricoles, afin d'en améliorer la productivité.

La PAC est financée par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (Feoga) (prélèvements obligatoires, droits de douane, fraction de la TVA), et représente près de 50 % du budget communautaire.

Politique étrangère et de sécurité commune

La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) est le deuxième pilier de l'Union européenne. Elle obéit à une logique de coopération intergouvernementale. Le Conseil européen en définit les principes et les orientations. Le Conseil, véritable organe décisionnel, arrête les positions et les actions communes. La PESC s'est dotée d'un Haut représentant, Javier Solana, depuis 1999, assisté par une unité de planification de la politique et d'alerte rapide, qui fournit des évaluations de situation.

Deux instruments s'ajoutent à sa mise en œuvre : l'organisation de coopération pour la défense (UEO), et la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) créée à Nice en 2000. D'ici à 2003, l'Union prévoit une capacité autonome, permettant de conduire des opérations avec une force de réaction rapide de 60 000 hommes.

Politique régionale

Depuis l'Acte unique, le renforcement de la cohésion économique et sociale est devenu le corollaire de l'espace sans frontières.

En février 1988, les États membres ont décidé de doubler les fonds financiers affectés aux dépenses structurelles : 14 milliards d'écus sont ainsi consacrés annuellement, entre 1989 et 1993, au développement des régions en retard, à la reconversion de certaines zones industrielles, à l'aide au chômage de longue durée ainsi qu'à l'insertion professionnelle des jeunes, à la modernisation des structures agricoles et aux zones rurales défavorisées. Transitant par les fonds existants qui ont été profondément réformés (le Fonds européen de développement régional, FEDER ; le Fonds social européen, FSE ; le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, FEOPA ; l'Instrument financier d'orientation de la pêche, IFOP), ces sommes viennent compléter ou stimuler les efforts

des États, des régions et des investisseurs privés. Pour la période 1993-1999, les actions structurelles (fonds structurels et fonds de cohésion) disposent de 200 milliards d'euros. Les fonds européens sont donc devenus les instruments privilégiés de la politique économique et sociale exprimant la solidarité intracommunautaire.

Union économique et monétaire

L'Union économique et monétaire (UEM) a été définie par le traité de Maastricht, qui a prévu trois étapes pour sa mise en place : la première étape, qui s'est achevée en 1993, libéralisa la circulation des capitaux ; la deuxième, qui a débuté le 1er janvier 1994, renforça la coordination des politiques économiques, avec l'obligation du respect de critères dits de convergence (limitation du déficit public, de la dette publique, de l'inflation et des taux d'intérêt à long terme, réduction des fluctuations de change) et entraîna l'indépendance des banques centrales. Enfin, la dernière phase a vu l'instauration d'une monnaie unique au 1er janvier 1999. Le système européen de banques centrales (SEBC), constitué de la Banque centrale européenne (BCE) présidée par le Néerlandais Wim Duisenberg, et des banques centrales nationales, s'est alors mis en place.

Annexe 4 : l'élargissement de l'Union européenne

Consécration de l'effondrement du bloc soviétique et de la fin de la guerre froide, le mouvement d'élargissement de l'Union européenne entend tourner définitivement une page sombre de l'histoire de ce continent. La dynamique d'intégration européenne qui en résulte correspond à la fois à une profonde aspiration des pays candidats et à l'intérêt de l'Union européenne.

Treize États sont officiellement candidats à l'adhésion à l'Union européenne : la Bulgarie, Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République Tchèque, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, la Turquie. Les négociations d'adhésion ont été engagées avec les douze premiers de ces pays.

Ces États présentent une très grande variété de cultures, de structures administratives et politiques et de performances économiques. Le défi de l'élargissement est de tirer profit de l'enrichissement que cette diversité peut apporter à l'Europe, tout en veillant à ce que la cohérence de l'Union ne soit pas menacée. C'est pourquoi l'élargissement de l'Europe se doit d'être un processus maîtrisé, engageant tout autant les candidats que l'Union européenne elle-même.

Enjeux de l'élargissement

L'ouverture de l'Union européenne vers l'Est et le Sud vise à :

- Étendre la zone de stabilité et de paix à tout le continent européen afin de prévenir les conflits tels que ceux qui ont ravagé l'ex-Yougoslavie ;
- Stimuler la croissance économique et celle des échanges en passant d'un marché intérieur unique de 374 à 480 millions de consommateurs ;
- Accroître la place de l'Europe dans le monde.

Mais ce processus nécessite d'importantes évolutions, les unes tenant au fonctionnement des institutions de l'Union européenne, les autres aux États candidats.

Principes de l'élargissement

Les pays candidats doivent satisfaire à plusieurs critères adoptés lors du sommet de Copenhague en 1993 :

- Posséder un régime démocratique, respectueux des Droits de l'Homme et des minorités.
- Posséder une économie de marché viable et être en mesure de faire face à la concurrence sur le marché de l'Union.
- Être en mesure de reprendre "l'acquis communautaire", c'est-à-dire l'ensemble des règles juridiques (traités, principes, règles et objectifs qui fondent l'Union européenne).

Lorsqu'un État a été admis comme candidat, commence pour lui un cheminement destiné à aboutir, politiquement, juridiquement et économiquement, à un rattrapage qui lui permettra d'intégrer l'Union européenne. Cet effort est accompagné par l'Union européenne grâce à des instruments juridiques et financiers.

Méthode et des moyens

L'Union européenne a mis à la disposition de ses futurs adhérents un ensemble d'instruments destinés à faciliter une "mise à niveau" rapide de leur économie et de leurs systèmes institutionnels. Le principe est toujours de fixer des objectifs et de progresser par étapes. Quant aux moyens mis en œuvre par les Quinze pour soutenir les progrès des candidats, ils sont de deux types :

- Les instruments politico-juridiques : il s'agit de programmes et accords-cadres dont le but est de fixer un calendrier des réformes
 - les accords d'association : avant même d'avoir été retenu comme candidat, chaque État a conclu avec l'Union européenne un accord d'association (aussi appelé "accord européen") ;
 - le partenariat d'adhésion : c'est, pour chaque État candidat, le cadre principal qui fixe les réformes prioritaires à accomplir et les échéances précises pour y parvenir.

- Les instruments financiers : le programme Phare destiné à financer les réformes de structures
 - les aides de pré-adhésion pour l'agriculture (SAPARD) : elles apportent un soutien à l'agriculture et au développement rural, dans l'optique de l'intégration des candidats au sein de la PAC ;
 - les aides structurelles de pré-adhésion (ISPA) : leur objectif est de participer à l'amélioration des infrastructures dans le domaine des transports, de l'énergie et de la protection de l'environnement.

■ Les négociations d'adhésion

Engagées en 1998 avec une première série de pays candidats (Hongrie, Pologne, République Tchèque, Estonie, Chypre, Slovénie) et en 2000 avec un second groupe (Lettonie, Lituanie, Slovaquie, Bulgarie, Roumanie, Malte), elles portent sur les conditions de reprise de l'ensemble de l'acquis communautaire (divisé en 31 chapitres) par les candidats et sont menées dans le cadre de conférences intergouvernementales.

En octobre 2002, la Commission européenne présente les dix pays qui intégreront l'Union européenne en mai 2004 : Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Chypre, Malte, Estonie, Lituanie et Lettonie. Le Conseil européen de Copenhague de décembre 2002 officialise l'adhésion de ces dix pays où auront lieu des référendums pour la confirmer.

Annexe 5 : la Convention européenne

Une déclaration annexée au traité de Nice prévoit qu'une nouvelle Conférence intergouvernementale (CIG) sera convoquée en 2004 pour traiter de la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres, du statut de la Charte des droits fondamentaux, de la simplification des traités et du rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne.

La Convention a pour but d'assurer une préparation aussi large et transparente que possible de la CIG. Elle doit pour cela examiner les différentes questions que soulève le développement futur de l'Union et établir un document final qui servira de point de départ pour les discussions de la CIG qui prendra les décisions définitives. Ce document final pourra comprendre soit différentes options, en précisant le soutien qu'elles ont recueilli, soit des recommandations en cas de consensus.

La Convention, qui se réunit à Bruxelles, a tenu sa séance inaugurale le 28 février 2002. Elle devrait achever ses travaux à la fin du deuxième trimestre 2003.

Les sujets abordés par la Convention

Le champ de réflexion de la Convention est très large : faire que le fonctionnement de l'Union soit

plus démocratique, plus transparent et plus efficace. À cette fin, elle doit répondre à des questions portant non seulement sur les quatre points énumérés par la déclaration annexée au traité de Nice, mais aussi sur les moyens d'accroître la légitimité démocratique de la Commission européenne, du Conseil et du Parlement européen et d'améliorer l'efficacité du processus décisionnel et du fonctionnement des institutions dans une Union de quelque trente États membres. Enfin, elle doit réfléchir à l'éventuelle adoption d'une Constitution européenne.

La composition de la Convention

Le Conseil européen de Laeken a désigné son président, Valéry Giscard d'Estaing et ses deux vice-présidents, Giuliano Amato et Jean-Luc Dehaene. La Convention comprend en outre :

- pour chacun des quinze États membres et des treize pays candidats, un représentant de l'exécutif et deux représentants du Parlement national, soit au total 28 représentants des exécutifs et 56 représentants des parlements nationaux ;
- 16 députés européens ;
- 2 commissaires européens.

Elle rassemble donc 105 membres. Chaque membre titulaire peut se faire remplacer par son suppléant. Les représentants des pays candidats

participeront aux délibérations dans les mêmes conditions que les autres membres, sans toutefois pouvoir empêcher le consensus qui se dégagerait entre les États membres.

Les représentants de la France

› Titulaires

- Dominique de Villepin, ministre des affaires étrangères (en remplacement de Pierre Moscovici, ministre délégué chargé des affaires européennes de 1997 à 2002) ;
- Hubert Haenel, président de la délégation pour l'Union européenne du Sénat ;
- Pierre Lequiller, président de la délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale (qui a remplacé Alain Barrau à la suite des élections législatives de juin 2002).

› Suppléants

- Pascale Andréani, conseiller auprès du Premier ministre pour les affaires européennes, Secrétaire générale du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) ;
- Jacques Floch, député (qui a remplacé Anne-Marie Idrac à la suite des élections législatives de juin 2002).

Parmi les représentants du Parlement européen figurent également quatre Français :

Olivier Duhamel et Alain Lamassoure (titulaires) et William Abitbol et Pervenche Bérès (suppléants).

Le présidium de la Convention

Le présidium, qui a un rôle d'impulsion et fourni une première base de travail pour la Convention, comporte douze membres :

- le président et les deux vice-présidents désignés par le Conseil européen ;
- les représentants des gouvernements des trois pays qui, pendant la Convention, exercent la présidence du Conseil (soit l'Espagne, le Danemark et la Grèce) ;
- deux représentants des parlements nationaux, deux représentants du Parlement européen ;
- les deux commissaires européens, Michel Barnier et Antonio Vitorino.

Le secrétariat de la Convention

Pour assurer le secrétariat de la Convention, le président Giscard d'Estaing a désigné un Secrétaire général de la Convention (sir John Kerr, ancien Secrétaire général du Foreign office) et un porte-parole de la Convention (Nikolaus Meyer-Landrut, ancien porte-parole de la Représentation perma-

nente d'Allemagne), ainsi qu'une équipe d'une douzaine de rédacteurs (fonctionnaires du Conseil, de la Commission et du Parlement européen). Il a en outre nommé un cabinet de trois personnes sous l'autorité d'un chef de cabinet (Mme Walpurga Speckbacher, fonctionnaire du Conseil, de nationalité autrichienne).

Annexe 6 : les agences de l'Union européenne

La notion d'agence communautaire ne fait l'objet d'aucune définition normative. Le Service juridique de la Commission, à l'occasion de la préparation du "Livre Blanc sur la gouvernance" a formulé une proposition de conceptualisation : l'agence communautaire présenterait les caractéristiques suivantes : "*création par voie réglementaire, personnalité juridique, organes de direction autonomes, autonomie financière, personnel soumis aux réglementations applicables aux fonctionnaires et autres agents de la Communauté, missions et tâches déterminées*"⁽¹⁾.

La liste ci-jointe comprend donc des "agences" de natures fort différentes, la plupart d'entre elles n'ayant qu'un rôle d'information ou de concertation.

Agences existantes :

⁽¹⁾ Extrait du Rapport du Groupe de Travail "Établissement d'un cadre pour des agences de régulation à vocation décisionnelle" (p.6 - paragraphe 9)

Agence	Entrée en activité	Siège	Acte constitutif	Rôle	Principales Missions
CEDEFOP (Centre européen pour le développement de la formation professionnelle)	1975	Thessalonique	Règlement CEE n°337/75 du 10 février 1975	Information	Fourniture d'informations et d'analyses relatives aux systèmes, aux politiques, recherches et pratiques dans le domaine de la formation professionnelle
EUROFOUND (Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail)	1975	Dublin	Règlement CEE n°1365/75 du 26 mai 1975	Information	<ul style="list-style-type: none"> ■ Avis et conseils aux responsables de la politiquesociale ■ Evaluation et analyse des conditions de vie et de travail ■ Étude des évolutions et des tendances sociologiques ■ Propositions visant à l'amélioration de la qualité de la vie

>>>

Agence	Entrée en activité	Siège	Acte constitutif	Rôle	Principales Missions
AEE (Agence européenne pour l'environnement)	1995	Copenhague	Règlement CEE n° 1210/90 du 7 mai 1990 modifié par le règlement CE 933/99	Information	Collecte et diffusion des informations ciblées, pertinentes et fiables sur l'état et l'évolution de l'environnement au niveau européen <ul style="list-style-type: none"> ■ Soutien aux réformes entreprises dans les États membres pour moderniser leurs systèmes de formation ■ Assistance technique au programme Tempus (coopération enseignement supérieur entre les États membres de l'Union européenne et des pays partenaires) ■ Centre d'expertise pour la formation et les compétences
ETF (Fondation européenne pour la formation)	1995	Turin	Règlement CEE n° 1360/90 du 7 mai 1990, modifié par les règlements CE n° 2063/94, n° 1572/98 et n° 2666/00	Information gestion	

>>>

EMEA (Agence européenne pour l'évaluation des médicaments)	1995	Londres	Règlement CEE n° 2309/93 du 22 juillet 1993	Régulation	<ul style="list-style-type: none"> ■ Instruction des demandes d'autorisation de mise sur le marché dans le cadre de la procédure centralisée et fourniture d'avis scientifique à la Commission quant à la décision à prendre ■ Mobilisation des ressources scientifiques de l'Union européenne afin d'assurer une évaluation de haut niveau sur les questions de qualité, de sécurité et d'efficacité des médicaments ■ Arbitrage dans le cadre de la procédure de reconnaissance mutuelle ■ Coordination des activités de pharmacovigilance et des activités d'inspection à l'échelon européen
---	------	---------	---	------------	---

>>>

Agence	Entrée en activité	Siège	Acte constitutif	Rôle	Principales Missions
OEDT (Observatoire européen des drogues et des toxicomanies)	1995	Lisbonne	Règlement CEE n° 302/93 du 8 février 1993, modifié par le règlement CE n° 3294/94	Information	Collecte et diffusion d'informations sur le phénomène de la drogue et la toxicomanie en Europe
OHMI (Office de l'harmonisation dans le marché intérieur – marques, dessins et modèles)	1994	Alicante	Règlement CE n° 40/94 du 20 décembre 1993	Régulation	<ul style="list-style-type: none"> ■ Enregistrement des marques communautaires ■ Dans un avenir proche, l'OHMI devrait également avoir la responsabilité de l'enregistrement des dessins ou modèles communautaires
EU-OSHA (Agence européenne pour la sécurité et la santé)	1997	Bilbao	Règlement CE n° 2062/94 du 18 juillet 1994, modifié par le règlement CE n° 1643/95	Information	Collecte et diffusion des connaissances et des informations régionales en matière de sécurité et en particulier en ce qui concerne les mesures de prévention

»»

OCW (Office communautaire des variétés végétales)	1996	Angers	Règlement CE n° 2100/94 du 27 juillet 1994, modifié par le règlement CE n° 2506/95	Régulation	Gestion du régime de protection communautaire des obtentions végétales, forme spécifique de la propriété industrielle pour les nouvelles variétés végétales
CdT (Centre de traduction des organes de l'Union européenne)	1995	Luxembourg	Règlement CE n° 2965/94 du 28 novembre 1994, modifié par le règlement CE n° 2610/95	Soutien administratif	Réponse aux besoins de traduction des organismes communautaires décentralisés
EUMC (Observatoire des phénomènes racistes et xénophobes)	1998	Vienne	Règlement CE n° 1035/97 du 2 juin 1997	Information	Fourniture d'informations et de données objectives, fiables et comparables au niveau européen sur les phénomènes du racisme, de la xénophobie et de l'antisémitisme, afin de prendre des mesures ou de définir des actions de lutte contre le racisme et la xénophobie

»»

Agence	Entrée en activité	Siège	Acte constitutif	Rôle	Principales Missions
EAR (Agence européenne pour la reconstruction)	2000	Thessalonique	Règlement CE 454/99 du 15 novembre 1999 et CE 2666/00 du 5 décembre 2000, complétés par le règlement CE 2667/00 et par le règlement	Gestion	Gestion des principaux programmes d'aide de l'Union européenne dans la République fédérale de Yougoslavie (République de Serbie, Kosovo et République du Monténégro) et dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine
AESA (Autorité européenne de sécurité des aliments)	Courant 2002	Bruxelles (siège temporaire)	Règlement CE n° 178/2002 du 28 janvier 2002	Régulation	<ul style="list-style-type: none"> ■ Fourniture aux institutions communautaires des avis scientifiques qui constituent la base scientifique à prendre en compte pour l'élaboration de mesures communautaires ■ Diffusion des conseils scientifiques indépendants sur tous les sujets ayant des retombées directes ou indirectes sur la sécurité alimentaire

Agences en projet

La liste ci-dessous reprend certaines agences dont la création a été décidée, mais qui ne sont pas encore entrées en fonctionnement à la date du présent rapport.

Agence	Texte proposant la création	État d'avancement	Rôle	Missions
Agence européenne pour la sécurité aérienne	Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 27 décembre 2000	Adoption formelle par le Conseil le 18 juin 2002 du règlement créant une agence européenne pour la sécurité aérienne	Régulation	<ul style="list-style-type: none"> ■ Formulation d'avis, adoption d'actes contraignants (certificats de type) ou non (documents d'orientation) et réalisations d'inspections et d'enquêtes ■ Assistance à la Commission pour l'adoption de mesures relatives à la sécurité aérienne, soutien technique, scientifique et administratif

»»

Agence européenne pour la sécurité maritime	Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 6 décembre 2000	Adoption du règlement CE n° 1406/2002 du 27 juin 2002 instituant une agence européenne pour la sécurité maritime	Régulation	<ul style="list-style-type: none"> ■ Certification de produits et équipements ■ Certification de produits et équipements ■ Aide scientifique et technique à la Commission et aux États membres pour la mise à jour et l'élaboration de la législation communautaire en matière de sécurité maritime et de la prévention de la pollution causée par les navires, ainsi que pour permettre sa correcte application, le contrôle de sa mise en oeuvre et l'évaluation de son efficacité
---	---	--	------------	---

>>>

Agence	Texte proposant la création	État d'avancement	Rôle	Missions
Agence ferroviaire européenne	Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil (Communication 2002/23) - 23 janvier 2002	Régulation		<ul style="list-style-type: none"> ■ Contrôle du fonctionnement global du régime communautaire de contrôle par l'État du port ■ Assistance technique (avis et recommandations) auprès de la Commission et des États membres sur les questions relatives à la sécurité et à l'interopérabilité ferroviaire ■ Coordination des groupes d'experts techniques chargés d'élaborer des solutions communes de sécurité et d'interopérabilité

>>>

<ul style="list-style-type: none"> ■ Élaboration d'un format harmonisé pour le certificat de sécurité ■ Liaison entre les différentes autorités nationales 	<p>“Toute tâche d'exécution d'un programme communautaire à l'exception des tâches qui impliquent une marge d'appréciation de nature à traduire des choix politiques” <i>(Article 6 de la proposition de règlement cadre)</i></p>
	Gestion
	Proposition de règlement cadre (Communication de la Commission COM 2000/788 en date du 13 décembre 2000)
Agences d'exécution pour la gestion de programmes communautaires	

G L O S S A I R E

Comité militaire de l'Union européenne (CMUE)

Existe désormais en tant que structure permanente. L'état-major de l'Union européenne (EMUE), composé d'environ 130 personnes et dont le mandat est à la fois d'assurer la veille stratégique, l'alerte précoce et d'élaborer ou de proposer des options militaires de gestion de crise au Comité Militaire est sur pied dans sa version prévue dans les annexes à la déclaration du sommet de Nice.

Comitologie

Désigne la “science” de la création et du fonctionnement des différents comités, composés de représentants des États membres (en fait, de représentants des administrations centrales nationales), pour contrôler l'usage que fait la Commission de ses pouvoirs exécutifs (réglementation dérivée, gestion des fonds communautaires, etc.). On distingue généralement trois types de comités : les comités consultatifs, les comités de gestion (généralement compétents en cas d'engagement de dépenses communautaires) et les comités de réglementation (souvent utilisés lorsqu'il s'agit de l'exercice par la Commission d'un pouvoir de réglementation délégué par le Conseil). Les comités consultatifs ne peuvent faire que des recommandations non contraignantes à la Commission. Les comités de gestion peuvent renvoyer au Conseil, avec effet suspensif, les mesures d'exécution de la Commission. Si le Conseil ne prend pas de décision dans le délai

imparti, la Commission peut arrêter les mesures d'exécution fixées. Les comités de réglementation peuvent aussi suspendre les mesures prises par la Commission et les renvoyer au Conseil. Cependant, dans le cas où le Conseil ne respecterait pas le délai fixé, la Commission ne peut arrêter les mesures que si le Conseil ne s'y est pas opposé à la majorité simple.

Eurocorps

Créé lors du 59^e sommet franco-allemand de La Rochelle les 21 et 22 mai 1992 dans le droit-fil du traité de l'Élysée, signé le 22 janvier 1963 par le Général de Gaulle et Konrad Adenauer. Il intègre la brigade franco-allemande, opérationnelle depuis 1991. Depuis lors, trois autres États y ont adhéré : la Belgique (25 juin 1993), l'Espagne (10 décembre 1993) et le Luxembourg (7 mai 1996). Il comprend 50.000 hommes et est opérationnel depuis le 30 novembre 1995 (à l'issue de l'exercice PEGASUS-95). L'Eurocorps s'inscrit dans le cadre des "Forces relevant de l'Union de l'Europe occidentale" (FRUEO). Il peut intervenir en tant que tel dans le cadre de l'UEO (article V) ou de l'OTAN (article 5), et être mobilisé pour des missions humanitaires, d'évacuation de ressortissants, d'opérations de rétablissement ou de maintien de la paix, sous l'égide des Nations Unies ou de l'OSCE. L'engagement de l'Eurocorps sous le contrôle politique de l'UEO a fait l'objet d'un accord conclu le 24 septembre 1993 et celui

sous l'autorité de l'OTAN a été codifié par l'accord du 21 janvier 1993. La Grèce, la Pologne et la Turquie ont signé en septembre 2002 un accord pour rejoindre l'Eurocorps en affectant des personnels au quartier général de Strasbourg.

Eurogroupe

Réunion informelle des ministres chargés des finances des douze États membres de la zone Euro ; l'Eurogroupe ne dispose d'aucun pouvoir décisionnel ou normatif dans le cadre des institutions européennes. Les conclusions de l'Eurogroupe doivent être validées par le Conseil EcoFin, qui rassemble les ministres des finances des quinze membres de l'Union. Pour cette raison, l'Eurogroupe est souvent convoqué à la veille des sessions du Conseil EcoFin.

Petersberg⁽²⁾ (missions du)

La Déclaration de Petersberg du 19 juin 1992 constitue un élément central dans la volonté de développer l'Union de l'Europe occidentale (UEO) en tant que composante de défense de l'UE, et comme moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique (OTAN). Les trois parties de cette déclaration définissent les lignes directrices du développement futur de l'UEO.

Les États membres de l'UEO s'y déclarent prêts

⁽²⁾ Centre de conférences du gouvernement allemand situé à proximité de Bonn

à mettre à la disposition de l'UEO des unités militaires provenant de tout l'éventail de leurs forces conventionnelles en vue de missions militaires qui seraient menées sous l'autorité de l'UEO. Les différents types de missions militaires pouvant incomber à l'UEO ont été définis : outre une contribution à la défense commune dans le cadre de l'application de l'article 5 du traité de Washington et de l'article V du traité de Bruxelles modifié, les unités militaires des États membres de l'UEO pourraient être utilisées pour :

- des missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants ;
- des missions de maintien de la paix ;
- des missions de force de combats pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix.

Ces missions dites "du Petersberg" seront explicitement incluses dans un nouvel article 17 du traité sur l'Union européenne.

La déclaration du Petersberg indique également que l'UEO est prête à soutenir, au cas par cas et conformément à ses propres procédures, la mise en œuvre efficace des mesures de prévention des conflits et de gestion de crises, notamment les activités de maintien de la paix de la CSCE (devenue depuis OSCE) ou du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Parallèlement, la déclaration se prononce en faveur d'un solide partenariat transatlantique et souligne l'importance d'une mise en œuvre de

la déclaration relative à l'UEO (n° 30) annexée au traité de Maastricht. Le troisième volet de la déclaration porte sur l'élargissement de l'UEO : les États membres y définissent les droits et les obligations des autres États européens membres de l'Union européenne et de l'Alliance atlantique en tant que futurs membres, observateurs ou membres associés.

Sécurité juridique (principe de)

Selon l'accord institutionnel du 22 décembre 1998 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission, le principe de sécurité juridique, d'origine jurisprudentielle, "qui fait partie de l'ordre juridique communautaire, exige que la législation communautaire soit claire et précise et son application prévisible pour les justiciables".

PRINCIPAUX SIGLES

AMM: Autorisation de mise sur le marché

BCE: Banque centrale européenne

CECA: Communauté européenne du charbon et de l'acier, fondée par le traité de Paris de 1951

CEDH: Convention européenne des Droits de l'Homme

CEN: Comité européen de normalisation

CENELEC: Comité européen de normalisation électrotechnique

COREPER: Comité des représentants permanents des États membres auprès de l'Union européenne, chargé de préparer les réunions et les décisions du Conseil

ETCS: Système européen d'équivalences universitaires (European Credit Transfert System)

ETSI: Institut européen de normalisation des télécommunications (European Telecommunications Standart Institute)

JAI: Justice et affaires intérieures, domaine de compétences de l'Europe introduit par le traité de Maastricht et inscrit comme le "troisième pilier" de l'Union

OCCAR: Organisation conjointe de coopération en matière d'armement

OEB: Office européen des brevets

OLAF: Office de lutte anti-fraude. Sa mission consiste à protéger les intérêts financiers de l'Union européenne, à lutter contre la fraude, la corruption et tout autre activité illégale

PAC: Politique agricole commune

PCRD: Programme cadre pour la recherche et le développement

PESC: Politique extérieure et de sécurité commune, introduite par le traité de Maastricht et inscrite comme le "deuxième pilier" de l'Union européenne

PESD: Politique européenne de sécurité et de défense. Élaborée lors du traité d'Amsterdam, son but central est de compléter et de renforcer la capacité d'action extérieure de l'Union européenne en développant les capacités civiles et militaires de prévention des conflits et de gestion des crises à l'échelle internationale

RTE: Réseaux transeuropéens ; les articles 154 et suivants du traité de Rome, tels que modifiés par le traité de Maastricht, prévoient que "*la Communauté contribue à l'établissement et au déve-*

loppement de réseaux transeuropéens dans les secteurs des infrastructures du transport, des télécommunications et de l'énergie"

UEM: Union économique et monétaire

UEO: Union de l'Europe occidentale

Imprimé en France
Dépôt légal: en cours
ISBN: en cours
Achevé d'imprimer en janvier 2003