

PARLEMENT EUROPEEN

GROUPE DE TRAVAIL DU SECRETARIAT GENERAL

TASK-FORCE

"CONFERENCE INTERGOUVERNEMENTALE"

le Secrétariat
F/bo/178/95

Luxembourg, le 8 décembre 1995

RAPPORT SUR LES POSITIONS DES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE
DANS LA PERSPECTIVE DE LA CONFÉRENCE INTERGOUVERNEMENTALE DE 1996

(troisième mise à jour)

EDITION PROVISOIRE A L'OCCASION DU CONSEIL EUROPEEN DE MADRID

PE 165.642
Or. ES

SOMMAIRE

	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	5
Ordre du jour de la conférence intergouvernementale	5
II. POSITION DES DIFFÉRENTS ÉTATS MEMBRES:	
1. BELGIQUE	8
Note politique du Gouvernement au Parlement belge sur la CIG de 1996	9
2. DANEMARK	18
Ordre du jour pour l'Europe. La Conférence intergouvernementale de 1996. Rapport du Ministère danois des Affaires Etrangères de juin 1995	18
3. ALLEMAGNE	22
Manifeste du groupe CDU/CSU au Bundestag, en date du 1er septembre 1994	27
Document de réflexion, du 13 juin 1995: "Renforcer la capacité d'action de l'Union européenne dans le domaine de la PESC"	30
Document de réflexion du 13 juin 1995 sur un état de droit au niveau européen	33
Déclaration commune du 15 juillet 1995 des ministres des Affaires étrangères de l'Allemagne et de l'Italie concernant la Conférence intergouvernementale de 1996	68
Lettre du Président de la République française, M. Jacques CHIRAC, et du Chancelier de la République fédérale d'Allemagne, M. Helmut KOHL	61
4. GRECE	35
Document: "Vers une Europe des citoyens - démocratie et développement". Mémoire pour la CIG de 1996	35
Conclusions du comité interministériel du gouvernement grec (Athènes, 7 juin 1995)	38
5. ESPAGNE	40
Document: "La conférence intergouvernementale de 1996. Éléments de réflexion"	41
Document de réflexion du 4 juillet 1995 sur l'UEO. Contribution à la Conférence intergouvernementale de 1996	50

	<u>Page</u>
6. FRANCE	58
Lettre du Président de la République française, M. Jacques CHIRAC, et du Chancelier de la République fédérale d'Allemagne, M. Helmut KOHL	61
7. IRLANDE	62
Livre blanc sur la politique extérieure et la Conférence intergouvernementale de 1996	62
8. ITALIE	64
Communication du gouvernement italien du 23 février 1995 sur les lignes directrices de sa politique extérieure	64
Communication du gouvernement italien du 23 mai 1995 sur la Conférence intergouvernementale de révision du traité de Maastricht	66
Déclaration commune du 15 juillet 1995 des ministres des Affaires étrangères de l'Allemagne et de l'Italie concernant la Conférence intergouvernementale de 1996	68
9. LUXEMBOURG	70
Aide-mémoire du gouvernement luxembourgeois du 30 juin 1995 sur la Conférence intergouvernementale de 1996	70
10. PAYS-BAS	73
Note sur l'élargissement de l'Union européenne: possibilités et obstacles	73
Mémorandum du gouvernement néerlandais sur la politique étrangère et de sécurité et sur la défense européenne: vers une action extérieure plus ferme de l'Union européenne	77
Coopération européenne dans les domaines de la justice et des affaires intérieures - Troisième mémorandum pour la Conférence intergouvernementale de 1996	80
Quatrième mémorandum du gouvernement néerlandais: la réforme institutionnelle de l'Union européenne	84
11. AUTRICHE	87
Lignes directrices (du gouvernement autrichien) sur les thèmes probables de la CIG de 1996	87
12. PORTUGAL	92

	<u>Page</u>
13. FINLANDE	94
Mémoire du ministère des Affaires étrangères du 18 septembre 1995 sur les opinions du gouvernement finlandais à propos de la Conférence intergouvernementale de 1996	94
14. SUÈDE	100
Note du mois de juillet 1995 sur les intérêts fondamentaux de la Suède dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996	100
15. ROYAUME-UNI	102
Mémoire du gouvernement britannique en date du 2 mars 1995 sur le traitement des questions relatives à la sécurité européenne lors de la Conférence intergouvernementale de 1996	103

I. INTRODUCTION⁽¹⁾

La conférence intergouvernementale (CIG) prévue pour 1996 dans le traité sur l'Union européenne (article N paragraphe 2) aura pour objet de réviser une première fois ledit traité en examinant, à cet effet, les dispositions pour lesquelles une telle révision est prévue. Cette révision ne pourra cependant pas remettre en question l'acquis communautaire (article M).

ORDRE DU JOUR DE LA CONFÉRENCE INTERGOUVERNEMENTALE

L'ordre du jour de cette conférence de révision du traité de Maastricht a été en principe fixé à l'avance dans divers documents à caractère juridique et politique, ce qui toutefois ne signifie nullement que l'on ne puisse pas, avec l'accord de tous les États membres, y ajouter de nouveaux éléments.

1. Traité sur l'Union européenne

- * Articles A et B, principes généraux de la révision (notamment le dernier tiret de l'article B), y compris la structure en piliers de l'Union.
- * Article N (paragraphe 2), qui couvre une vaste gamme de questions.
- * Article 189 B (paragraphe 8), révision de la procédure de codécision entre le Parlement européen et le Conseil.
- * Articles J.4 et J.10, révision des dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).
- * Déclaration (numéro 1) relative à la protection civile, à l'énergie et au tourisme.
- * Déclaration (numéro 16) relative à la hiérarchie des actes communautaires.

2. Conséquences du quatrième élargissement sur le plan institutionnel:

2.1. Conseil européen de Bruxelles (10 et 11 décembre 1993)

Les conclusions de la présidence belge du Conseil font référence à la conférence intergouvernementale de 1996, indiquant que cette conférence entamera, outre l'examen de la fonction législative du Parlement européen et les autres points prévus dans le traité sur l'Union européenne, l'étude des questions relatives au nombre des membres de la Commission et à la pondération des voix des États membres au sein du Conseil. La conférence examinera également les mesures jugées nécessaires pour faciliter les travaux des institutions et garantir l'efficacité de leur fonctionnement.

2.2. Conseil de l'Union européenne du 29 mars 1994 et accord de Ioannina

Lors de leur adhésion à l'Union européenne, l'Autriche et la Suède ont obtenu quatre voix au sein du Conseil et la Finlande trois, ce qui porte à 87 le nombre total de voix au sein de cette institution, la

⁽¹⁾ La présente note est une mise à jour des notes du 20 décembre 1994 (cf. IV/WIP/11/006) et du 12 avril 1995 (cf. JF/bo/55/95). Elle sera elle-même régulièrement mise à jour.

majorité qualifiée étant désormais obtenue avec 62 votes (avec pour condition supplémentaire l'avis favorable d'au moins dix États membres lorsque les décisions du Conseil ne se fondent pas sur une proposition de la Commission). Conformément aux dispositions de l'accord de Ioannina tel que formulé actuellement, à la suite du quatrième élargissement, au cas où certains membres du Conseil réunissant un total de 23 à 25 voix manifesteraient leur intention de s'opposer à l'adoption par cette institution d'une décision à la majorité qualifiée, le Conseil fera tout ce qui est en son pouvoir afin de trouver une solution satisfaisante susceptible de recueillir au moins 65 voix favorables, dans un délai raisonnable et sans préjudice du calendrier contraignant établi par les traités et par le droit dérivé. À ce propos, dans l'accord de Ioannina, les États membres sont convenus également que, à l'occasion de la conférence intergouvernementale de 1996, ils se pencheraient sur la question de la réforme des institutions et du nombre minimum de voix nécessaire à l'obtention de la majorité qualifiée.

2.3. Conseil européen de Corfou (24 et 25 juin 1994)

Conformément à l'accord de Ioannina, le Conseil européen a décidé la création d'un "groupe de réflexion" chargé de préparer la conférence intergouvernementale de 1996 et composé de représentants des ministres des Affaires étrangères des États membres et du Président de la Commission. Ce groupe sera présidé par la personne désignée par le gouvernement espagnol et débutera ses travaux en juin 1995. Deux représentants du Parlement européen participeront aux travaux du groupe de réflexion. Le groupe procédera également à des échanges de vues avec les autres institutions et organes de l'Union européenne et devra examiner les dispositions du traité sur l'Union européenne requérant une révision et élaborer à cet effet des propositions. Il devra aussi formuler des propositions concernant les questions institutionnelles mentionnées dans les conclusions du Conseil européen de Bruxelles et dans l'accord de Ioannina (nombre de voix, seuil pour l'obtention de la majorité qualifiée, nombre des membres de la Commission, et d'autres mesures propres à garantir et faciliter le travail des institutions dans la perspective de l'élargissement).

2.4. Conseil européen de Cannes (26 et 27 juin 1995)

S'agissant de la préparation de la conférence intergouvernementale de 1996, le Conseil a donné des instructions encore plus détaillées concernant les travaux du groupe de réflexion. En effet, après avoir confirmé ses conclusions de Corfou et la nécessité pour le groupe de réflexion d'élaborer des options sur les questions institutionnelles figurant dans ses conclusions de Bruxelles et dans l'accord de Ioannina, le Conseil européen, à la lumière des enseignements retirés plus d'un an et demi après l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne et compte tenu des défis et des enjeux liés notamment à la perspective d'un nouvel élargissement, a considéré que la réflexion devrait se concentrer sur quelques priorités afin de permettre à l'Union de répondre aux attentes de ses citoyens: analyser les principes, les objectifs et les instruments de l'Union face aux nouveaux défis lancés à l'Europe; renforcer la politique étrangère et de sécurité de manière à la porter à la hauteur des nouveaux enjeux internationaux; mieux répondre aux exigences de notre temps dans le domaine de la sécurité intérieure et plus généralement dans les domaines de la justice et des affaires intérieures; accroître

l'efficacité, le caractère démocratique et la transparence des institutions de manière à leur permettre de s'adapter aux exigences d'une Union élargie; raffermir le soutien des opinions publiques à la construction européenne en répondant au besoin d'une démocratie plus proche du citoyen européen, préoccupé par les questions d'emploi et d'environnement; enfin, mieux assurer la mise en oeuvre du principe de subsidiarité.

Enfin, le groupe aura à l'esprit l'intérêt de rechercher "les améliorations dans le fonctionnement des institutions ne nécessitant pas une modification des traités et pouvant de ce fait entrer en vigueur sans délai".

Les chefs d'État et de gouvernement continueront leur discussion à ce sujet à l'occasion de leur réunion informelle de Majorque les 22 et 23 septembre 1995 et le Conseil européen sera saisi d'un rapport complet du groupe de réflexion pour sa réunion de Madrid en décembre 1995.

3. Accords interinstitutionnels:

3.1. Déclaration interinstitutionnelle sur la démocratie, la transparence et la subsidiarité du 25 octobre 1993

Les accords adoptés à ce propos lors de la conférence inter-institutionnelle qui s'est tenue à Luxembourg le 25 octobre 1993 ont pour objectif de concrétiser les dispositions du traité sur l'Union européenne, de promouvoir la transparence au sein de l'Union et d'en renforcer le caractère démocratique. À cet égard, il convient de remarquer que dans ladite déclaration, il est stipulé que ces accords pourront être complétés ou adaptés d'un commun accord à l'instigation de l'une ou l'autre des trois institutions, ce qui lui confère ainsi une dynamique propre dans la perspective de la réforme du traité sur l'Union qui fera l'objet de la CIG.

3.2. Accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire

L'objectif de cet accord consiste à transposer dans les faits la discipline budgétaire et à améliorer le déroulement de la procédure budgétaire annuelle, de même que la coopération interinstitutionnelle dans ce domaine. Cet accord établit en outre les prévisions budgétaires pour la période comprise entre 1993 et 1999 et, conformément à ce qui est stipulé à l'article 24, lors de la conférence intergouvernementale, les institutions de l'Union seront appelées à en confirmer ou en modifier les dispositions. En ce qui concerne le Parlement européen, il va de soi qu'il désirerait revoir à la hausse ces perspectives, et également débattre la question des fondements juridiques et des montants maximums.

3.3. "Modus vivendi" adopté le 20 décembre 1994 par le Parlement européen, le Conseil et la Commission, à propos de la comitologie

Dans le troisième paragraphe de ce document, les trois institutions déclarent que, lorsqu'on procédera à la révision des traités prévue pour 1996, à la demande du Parlement européen, de la Commission et de plusieurs États membres, l'on se penchera sur la question des moyens utilisés en vue d'appliquer les actes approuvés conformément à la

procédure envisagée à l'article 189 B du traité CE, et ce chaque fois que ces mesures seront à la discrétion de la Commission. Ce document établit en outre que le groupe de réflexion sera convié à se pencher sur ce problème qui présente, de toute évidence, une dimension institutionnelle.

4. Perspective de nouveaux élargissements de l'Union

Conseil européen d'Essen (9 et 10 décembre 1994)

Le Conseil européen de Corfou avait d'ores et déjà souligné la nécessité de procéder à des réformes institutionnelles dans la perspective d'un élargissement. S'agissant du Conseil européen de Essen, la référence à la Conférence intergouvernementale la plus digne d'être mentionnée est celle faite à propos du rapprochement des États associés d'Europe centrale et orientale. En effet, il a été décidé, à cette occasion, que la Conférence intergouvernementale devrait être organisée avant les négociations d'adhésion de ces États, afin que soient réunies les conditions institutionnelles nécessaires au bon fonctionnement de l'Union.

Toujours dans la perspective d'un élargissement de l'Union, il est probable que seront abordés également, lors de la CIG, certains problèmes de fond soulevés par cet élargissement tels que, notamment, les incidences sur la PAC et sur les politiques structurelles, de même que l'augmentation des coûts.

5. Conseil européen de Cannes (26 et 27 juin 1995)

Le Conseil européen de Cannes s'est lui aussi prononcé sur la préparation des pays associés d'Europe centrale et orientale à leur intégration dans le marché intérieur de l'Union européenne. En outre, il a examiné la mise en oeuvre au cours du premier semestre de 1995 de la stratégie de préparation à l'adhésion et passé en revue ses différents éléments, à savoir la conclusion d'accords européens, un dialogue structuré avec les plus hautes instances politiques; le Livre blanc sur la préparation des pays associés à leur intégration dans le marché intérieur; l'exécution des mesures commerciales décidées à Essen; la situation dans le domaine de l'agriculture, de l'industrie, de la coopération financière et de la PESC; le pacte de stabilité; enfin, les affaires intérieures et la justice.

* * * * *

C'est donc dans ce contexte politico-juridique que s'est ouvert un grand débat dans les États membres concernant la Conférence intergouvernementale de 1996 et que ceux-ci ont entamé leurs premières actions dans cette perspective. Chaque État membre a commencé à prendre position, même si les vues officielles de chacun d'eux ne seront pas exposées avant le début de la Conférence. En tout cas, il est possible de déduire des déclarations faites par certaines de leurs plus hautes autorités les premiers éléments de la stratégie qu'ils adopteront vraisemblablement au cours de la Conférence intergouvernementale. La présente note, qui n'est pas exhaustive, essaie de décrire la conception initiale de chaque État membre.

II. POSITION DES DIFFÉRENTS ÉTATS MEMBRES

BELGIQUE

Note politique du Gouvernement au Parlement belge sur la CIG de 1996.

Le 28 juillet 1995, le Gouvernement belge a approuvé une note sur la politique du Gouvernement, relative à la Conférence intergouvernementale de 1996, qui a fait l'objet d'une concertation avec les Communautés et les Régions belges au sein de la Conférence interministérielle de la politique étrangère au cours du mois de septembre suivant. Après avoir été définitivement approuvée par le Conseil des Ministres le 13 octobre suivant, la note a été soumise à la Chambre et au Sénat belges pour discussion afin de permettre au Gouvernement de définir les positions qu'il adoptera pendant la Conférence intergouvernementale. D'autre part, les points de vue exprimés dans cette note ne constituent qu'une première expression de la position belge durant toute la CIG, position qui sera lentement adaptée et corrigée, à mesure que progresseront les négociations et en contact étroit avec le Parlement, les Communautés et les Régions de Belgique.

Comme ligne fondamentale de la politique européenne de la Belgique, le Gouvernement belge considère qu'un objectif prioritaire de la politique étrangère de ce pays est la recherche du développement de l'Union européenne sur une base fédérale et dans le contexte d'un modèle socio-économique où la croissance économique irait de pair avec le progrès social. Concrètement, le Gouvernement belge considère que l'introduction de l'Union économique et monétaire doit s'accompagner d'une protection sociale renforcée, de normes qui garantissent une protection élevée de l'environnement et d'une harmonisation fiscale réelle. Le Gouvernement belge se déclare également favorable à ce que l'intégration européenne maintienne une optique communautaire et non intergouvernementale, parce qu'il considère que la méthode communautaire permet de mieux concilier l'efficacité, grâce aux décisions prises à la majorité, et la protection efficace contre les abus de pouvoir. En outre, le Gouvernement belge considère que l'intégration européenne constitue, pour tous les Etats membres, un instrument qui leur permet d'exercer une influence réelle sur un ordre mondial qui se globalise de plus en plus. D'autre part, ce Gouvernement annonce que, durant la CIG, il se laissera fondamentalement guidé par son désir de parvenir à un approfondissement de l'Union. A cet effet, le Gouvernement belge annonce les lignes directrices suivantes:

- afin de stimuler le renforcement des institutions, la Belgique se déclare favorable à la confirmation du rôle central de la Commission, au renforcement de la capacité de prise de décisions par le Conseil avec la généralisation des décisions adoptées à la majorité et à la promotion du contrôle démocratique par le Parlement européen;
- le Gouvernement belge considère que le marché intérieur doit être élaboré et complété par l'introduction d'un seuil minimum commun en matière sociale, fiscale et environnementale, matières dont l'harmonisation doit être réalisée à la majorité qualifiée;
- le Gouvernement belge se montre favorable à ce que la méthode communautaire soit appliquée dans la mesure du possible au domaine de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures;
- en ce qui concerne la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), le Gouvernement belge se montre partisan de renforcer le rôle d'impulsion et d'exécution de la Commission, de généraliser les décisions prises à la majorité et de recourir aux mécanismes communautaires de financement. En particulier, elle considère que l'Union de l'Europe occidentale, doit être rapprochée le plus possible de l'Union européenne.

Le Gouvernement belge estime que cet approfondissement devrait permettre à l'Union européenne de poursuivre son élargissement sans risque d'être démantelée et sans compromettre l'Union économique et monétaire. En ce sens, et au sujet des adaptations institutionnelles nécessaires pour mener à bien l'élargissement, la Belgique part du principe que tous les pays doivent pouvoir s'identifier dans le processus décisionnel, dont il faut, à cet effet, accroître l'efficacité. D'autre part, les nouveaux Etats devront accepter la totalité du patrimoine communautaire et partager l'ensemble des objectifs de l'Union, si nécessaire par l'établissement d'un système à plusieurs vitesses dont la gestion serait assurée par la Commission.

En tant que défi posé à la Conférence intergouvernementale, le Gouvernement belge considère qu'il est nécessaire d'approfondir l'Union européenne avant de l'élargir. Selon ce Gouvernement, l'Union politique, structure politique indispensable de l'Union économique et monétaire, est toutefois restée inachevée après le Traité de Maastricht et il incombe à la CIG d'en poursuivre le développement, de telle sorte que la réalisation de l'Union économique et monétaire soit parallèle à la recherche du développement de l'Union politique, ainsi que de l'Europe sociale. Or, la recherche du développement de l'Union européenne doit reposer sur le patrimoine communautaire existant et sur le Traité sur l'Union dont il convient de corriger les imperfections. Cela, en vue de garantir la prospérité et le bien-être des Européens, de promouvoir la sécurité intérieure au sein de l'Union européenne et de renforcer sa position extérieure.

Pour ce qui est de la réalisation de l'élargissement, le Gouvernement belge considère que l'Union doit adapter au préalable ses modes de fonctionnement et qu'il n'est pas davantage possible d'extrapoler les politiques de l'Union, de façon inconditionnelle quant à leur fond. Concrètement, la Belgique considère que le patrimoine communautaire, les politiques structurelles et la politique agricole commune sont le résultat d'une solidarité essentielle et d'équilibres fondamentaux à l'intérieur de l'Union européenne et que les nouveaux Etats membres devront s'adapter à ce patrimoine. D'autre part, ce pays estime que la CIG n'est pas non plus le forum où doit se discuter la renégociation du système de financement de l'Union et que l'élargissement doit être assimilé non par le démantèlement de l'une des politiques existantes, mais par l'introduction de mesures transitoires spéciales dans les Traités finaux d'adhésion.

Quant aux défis futurs de l'Union, le Gouvernement belge considère que la meilleure façon de parvenir au succès, c'est d'envisager chacun d'eux séparément. Entre autres défis, il cite les suivants: passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire, révision des fonds structurels, de la politique agricole commune, du système de financement, adhésion de nouveaux Etats membres, politique en matière de coopération au développement, ainsi que politique méditerranéenne.

La note politique du Gouvernement belge aborde également la question de la ratification du résultat de la CIG. A cet égard, ce Gouvernement juge inacceptable qu'un ou plusieurs Etats membres puissent empêcher la progression de l'intégration européenne dans le sens d'une Union sans cesse plus étroite entre les peuples d'Europe, et c'est ce pourquoi il considère qu'une réflexion s'impose sur les alternatives politico-institutionnelles qui devraient se poser au cas où il n'existerait pas de ratification unanime du résultat des négociations de la Conférence Intergouvernementale. D'autre part, il considère qu'un Traité lisible doit couronner la CIG de 1996 et, pour contribuer à la transparence de la construction européenne sans affecter le patrimoine communautaire, il suggère de refondre les Traités existants en un texte unique.

La note politique en question consacre également un chapitre au thème de la décision adéquate et à l'échelon adéquat. En matière de subsidiarité, le Gouvernement belge considère que celle-ci ne doit en aucun cas aboutir à l'immobilisation ou à l'érosion systématiques de la réglementation communautaire. A son avis, les mécanismes de subsidiarité actuellement existants fonctionnent correctement. La Belgique considère que le principe de subsidiarité est, au fond, un principe de bonne administration, et qu'une formulation plus positive de la définition actuelle de la subsidiarité serait en principe souhaitable, formulation qui devrait reposer sur les critères de nécessité, d'efficacité et de proximité. D'autre part, le Gouvernement belge affirme sa conviction que, sur la base des dispositions constitutionnelles des différents Etats membres, le principe de subsidiarité est également d'application dans l'ordre juridique intérieur de ceux-ci et annonce que, durant la CIG, le Gouvernement belge s'efforcera de faire comprendre cette interprétation au reste des interlocuteurs. Quoi qu'il en soit, pour le Gouvernement belge, une éventuelle renégociation de la définition de la subsidiarité ne peut être possible que si elle ne porte pas préjudice au fonctionnement et à l'évolution ultérieure de la construction européenne et que si la répartition des compétences intérieures des Etats membres n'est pas soumise au contrôle de la Cour de Justice.

En ce qui concerne la relation entre l'Union européenne, la Belgique en tant qu'Etat membre fédéral et les Communautés et Régions belges, le Gouvernement belge considère que la subsidiarité est un principe fondamental pour les relations entre ces entités et que cette relation se concrétise dans le Comité des Régions de l'Union qui permet aux Communautés et aux Régions d'avoir directement voix au chapitre sur certains sujets qui se rapportent à l'Union européenne. D'autre part, ce Gouvernement rappelle que la Belgique a été le premier Etat membre à mettre en pratique la possibilité offerte par l'article 146 du Traité de Maastricht de se faire représenter au Conseil par des ministres qui n'appartiennent pas au Gouvernement national et qu'en Belgique, elle s'est concrétisée par un accord de coopération relatif à la représentation dans l'Union européenne, conclu entre l'Etat fédéral et les Communautés et Régions. En outre, ce Gouvernement annonce que dans les matières où les Communautés et les Régions ont une compétence exclusive en vertu de la Constitution belge, les gouvernements de ces dernières participeront, sous la coordination du Ministère des affaires étrangères, aux négociations de la Conférence Intergouvernementale et que tous les parlements en Belgique devront être associés sur un pied d'égalité au déroulement des négociations.

En matière de partage de compétences, le Gouvernement belge considère qu'une délimitation de ces compétences s'impose afin de rendre l'Union plus efficace, plus transparente et plus démocratique, mais estime que l'établissement d'un "catalogue de compétences" fixe et rigide serait difficilement conciliable avec le caractère dynamique et évolutif du processus d'intégration européenne. D'autre part, il considère qu'une "liste spécifique de compétences" n'ajouterait aucun élément substantiel nouveau aux objectifs et aux compétences de l'Union tels que et comme ils résultent des articles du Traité et de la jurisprudence de la Cour de Justice. Quoi qu'il en soit, il s'agirait de garantir que l'Union n'outrepasse pas les objectifs et les attributions qui lui ont été assignés, par le recours a posteriori à la Cour de Justice. D'autre part, le Gouvernement belge estime que l'article 235 du Traité doit être maintenu, en vue de garantir le caractère dynamique et évolutif du processus d'intégration européenne. Quoi qu'il en soit, ce Gouvernement se déclare favorable à l'usage modéré de cet article et à l'association du Parlement européen pour son application. D'autre part, le Gouvernement belge se déclare contre toute tendance à utiliser improprement l'article 235, en ayant recours à ce dernier pour prendre des décisions à l'unanimité, sur des sujets pour lesquels le Traité a déjà prévu la

majorité qualifiée. D'autre part, il considère que la révision du Traité ne peut entraîner la suppression de domaines d'action de l'Union, pas plus que la suppression de domaines concrets comme la protection civile, l'énergie et le tourisme. Par contre, il annonce qu'à la requête des Communautés et des Régions belges, la Belgique soumettra en temps opportun à la Conférence Intergouvernementale des propositions spécifiques visant à modifier les articles conventionnels existants relatifs à l'enseignement, la formation professionnelle, la jeunesse, la culture, l'audiovisuel, à la santé publique, la politique de l'environnement, la politique en matière de transport et, éventuellement, au tourisme et au sport.

Dans le but de parvenir à une Europe à la prospérité durable, le Gouvernement belge propose un seuil minimum commun en matière sociale, fiscale et environnementale, qui comprenne l'intégration du protocole social dans le Traité sur l'Union, la confirmation institutionnelle des résultats du dialogue social, l'harmonisation par le haut des dispositions sociales, l'insertion de critères de convergence sociale, l'insertion de clauses sociales et environnementales dans la politique commerciale commune, la définition et la concrétisation du service universel, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. D'autre part, la Belgique considère que la capacité de prise de décisions de l'Union doit être renforcée, afin de contribuer plus efficacement au rétablissement économique, au renforcement de la compétitivité et à la promotion de l'emploi. A cet effet, elle propose d'adopter des mesures visant au développement des réseaux transeuropéens de transport, d'énergie et de télécommunication, à la promotion du partage du travail et au soutien de la politique sociale. En outre, le Gouvernement belge souhaite qu'une attention particulière soit accordée aux petites et moyennes entreprises et que l'Union européenne reconnaisse dans le Traité lui-même la notion et les possibilités d'action du service public. En ce qui concerne l'Union économique et monétaire, la Belgique considère que les accords sur celle-ci doivent être exécutés intégralement et que sa réalisation rendra le processus d'intégration européenne irréversible. De plus, elle considère qu'après l'entrée en vigueur de la dernière phase de l'Union économique et monétaire, le besoin s'imposera également de maintenir une convergence macro-économique entre les membres de l'Union économique et monétaire. Enfin, elle estime que la "cohabitation monétaire temporaire" de la monnaie unique avec les autres monnaies nationales ne doit pas porter préjudice au marché intérieur et que, de plus, elle doit toujours s'exercer de telle sorte que tous les Etats membres de l'Union européenne remplissent finalement les conditions d'adhésion à l'Union économique et monétaire. A propos des autres politiques, la note politique du Gouvernement belge souligne particulièrement deux conséquences institutionnelles dérivées de l'établissement d'un seuil minimum commun dans le domaine social, environnemental et fiscal. La première conséquence est que le Gouvernement belge se déclare favorable à l'extension aux questions sociales, écologiques et fiscales, du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil. Comme seconde conséquence, et en ce qui concerne la structure de l'Union, le Gouvernement belge considère que l'équilibre entre les droits et les obligations des Etats membres doit être maintenu et que, par conséquent, tous les Etats membres qui bénéficient des avantages du marché unique doivent également appliquer intégralement les règles sociales, écologiques et fiscales européennes, afin d'éviter le danger d'une concurrence à la baisse dans les domaines social, écologique et fiscal qui menace le marché unique. C'est pourquoi le Gouvernement belge rejette l'idée d'une "Europe à la Carte".

La note politique du Gouvernement belge se réfère également aux questions relatives au troisième pilier, en traitant d'une Union du Droit et de la Sécurité. A cet égard, le Gouvernement belge considère que la méthode intergouvernementale a montré ses limites et que toutes les possibilités d'appliquer la méthode communautaire dans ce troisième pilier doivent être

tentées. Concrètement, le Gouvernement belge se déclare en faveur du transfert au premier pilier, ou pilier communautaire, des matières qui sont liées aux compétences communautaires, plus concrètement la politique d'asile et de visas qui est liée à la libre circulation des personnes et la coopération douanière dans la lutte contre la drogue qui est liée à la libre circulation des marchandises. D'autre part, ce Gouvernement propose que pour le reste des matières qui continuent à dépendre du troisième pilier, et par conséquent de la coopération intergouvernementale dans ce domaine des affaires judiciaires et des affaires intérieures, des méthodes plus efficaces soient appliquées, inspirées dans la mesure du possible des méthodes communautaires du premier pilier. Concrètement, cela signifie, pour le Gouvernement belge, l'extension du droit d'initiative partagé de la Commission, y compris en matière de coopération judiciaire dans le domaine civil, la coopération douanière et la coopération policière; l'extension du vote à la majorité; l'intensification du rôle du Parlement européen de façon concrète à tous les cas où le Conseil adopte des décisions de nature législative et/ou approuve des décisions à la majorité des voix; et la compétence obligatoire de la Cour de Justice. Pour cela, le Gouvernement belge se montre disposé à accepter des périodes transitoires ainsi qu'une distinction sur le plan normatif et sur le plan opérationnel; l'accès transfrontalier à la justice pour le citoyen européen; ainsi qu'à l'intégration de l'Accord de Schengen dans l'Union européenne.

La note politique du Gouvernement belge se réfère à la politique étrangère de l'Union européenne dans le chapitre consacré à une Union dotée d'une voix et d'un poids décisifs dans le monde. Pour ce qui est de la politique économique étrangère de la Communauté, le Gouvernement belge se montre satisfait des résultats obtenus par le recours à la méthode communautaire et souhaite que la politique économique extérieure se poursuive dans la même tradition communautaire que celle adoptée jusqu'à présent et qu'elle serve également d'exemple pour d'autres domaines de la politique étrangère. En outre, le Gouvernement belge désire renforcer et élargir la compétence extérieure de la Commission au domaine des services et déclare qu'il s'opposera à toute tentative visant à rompre l'unité de la représentation extérieure de l'Union dans la forme que lui assure actuellement la Commission. En ce qui concerne la cohésion entre les piliers de l'Union, du point de vue de la cohésion de la représentation extérieure de cette dernière, le Gouvernement belge déclare qu'un de ses objectifs sera de rapprocher les piliers pour finalement les fusionner.

A propos de la politique étrangère et de sécurité commune, la note politique du Gouvernement belge traite en premier lieu de la préparation et du démarrage de cette dernière. En ce sens, le Gouvernement belge exprime son espoir que la Commission continue à exploiter pleinement son droit d'initiative et le développe de telle façon qu'elle se transforme en un véritable organe d'impulsion. A cette fin, la Commission ne doit pas seulement utiliser les moyens et les compétences dont elle dispose, mais elle doit pouvoir compter en outre sur la collaboration et l'assistance des Etats membres. Concrètement, le Gouvernement belge annonce qu'à l'occasion de la CIG, il s'efforcera de renforcer le droit d'initiative de la Commission, notamment par l'introduction dans le Traité d'une disposition qui prévoit que les propositions de la Commission en matière de PESC devront être approuvées à la majorité qualifiée au Conseil. A propos du processus décisionnel, le Gouvernement belge préconise que les décisions en matière de PESC soient adoptées à la majorité qualifiée des voix. Quoi qu'il en soit, il considère que l'introduction du système majoritaire de prise de décisions n'implique pas la possibilité d'obliger un Etat à participer activement, contre sa volonté, à une action qui entraîne le recours à des moyens militaires. Or, le Gouvernement belge part du principe que tous les Etats membres sont politiquement et financièrement liés par une décision commune. Pour ce qui est de la mise en pratique de la PESC, le Gouvernement

belge considère que la CIG doit tenter de renforcer les instruments de la PESC, à savoir l'instrument de l'action commune introduit par le Traité de Maastricht. Pour cela, le Gouvernement belge considère que la Commission est l'instance de l'Union par excellence, capable d'assurer la mise en pratique commune des moyens dans le cadre d'une action commune. Et ce, en considérant que seule la Commission est capable d'assurer l'indispensable continuité de l'action et la cohésion avec d'autres actions de l'Union qui proviennent du domaine communautaire. A cet effet, le Gouvernement belge ne prévoit pas une compétence d'exécution exclusive en faveur de la Commission, dans le domaine de la PESC, ni la constitution d'un appareil administratif à grande échelle, mais il considère que le réseau diplomatique, l'expérience, les hommes et les moyens dont dispose chacun des Etats membres, doivent être pleinement exploités dans une gestion commune de ces derniers, la Commission jouant le rôle d'élément catalyseur ou coordinateur. Le Gouvernement belge se montre également favorable à une application plus large du financement communautaire de la PESC. D'autre part, au sujet de la question de la personnalité juridique de l'Union, la Belgique considère que cette personnalité juridique est indispensable pour mener à bien une action commune efficace. Au lieu d'une responsabilité distincte entre la Communauté Européenne et l'Union européenne, le Gouvernement belge propose une formule qui accorde à l'Union une compétence spécifique en matière de conclusion de traités, par exemple sous la forme d'une disposition du Traité qui donne à l'Union européenne la compétence pour conclure des accords avec des tierces parties dans le cadre d'actions communes.

En ce qui concerne la politique de défense européenne commune, le Gouvernement belge se montre favorable au plus grand rapprochement possible entre l'UEO et l'Union, en vue de l'intégration finale dans cette dernière. En effet, pour le Gouvernement belge, l'intégration progressive de l'UEO dans l'Union européenne constitue la meilleure option, réalisable à partir d'une série d'étapes qualitatives relatives, en premier lieu, au rôle opérationnel et institutionnel de l'UEO (développement des capacités opérationnelles de l'UEO; rapprochement administratif entre l'UEO et l'Union européenne; rapprochement entre les Etats membres et les pays observateurs de l'UEO; couverture de l'action de l'UEO par la PESC, notamment au sujet des dispositions en matière d'action commune et de financement communautaire). De façon complémentaire, et après l'élargissement, le Gouvernement belge envisage la possibilité d'introduire dans un nouveau Traité sur l'Union un principe de solidarité explicite, sans toutefois donner de garanties automatiques de sécurité, ainsi qu'une obligation de consultation en cas de menace et un arbitrage en cas de conflit entre les Etats membres.

La note politique qui est à l'étude examine les questions institutionnelles au moment de traiter d'une Union transparente et efficace. Dans les lignes générales, le Gouvernement belge estime qu'il est essentiel de renforcer et d'élargir le rôle et les compétences de l'Union sur la totalité du champ d'application du Traité sur l'Union, qu'il s'agisse du rôle de la Commission, du Parlement européen, de la Cour de justice, ou du fait que le Conseil prenne ses décisions à la majorité qualifiée comme règle générale. Le Gouvernement belge considère que le processus décisionnel lui-même devra être plus efficace, plus transparent et plus démocratique; et les améliorations les plus importantes qu'il propose sont l'extension du vote à la majorité, qui devrait s'appliquer également aux domaines des politiques liées au marché intérieur (politique sociale, environnementale et fiscale), l'extension du droit de codécision du Parlement européen, ainsi que la simplification des nombreuses procédures existantes.

En ce qui concerne le Parlement européen, le Gouvernement belge considère que l'exigence d'une plus grande légitimité démocratique doit se traduire par un rôle accru du Parlement européen. Concrètement, le Gouvernement belge ne partage

pas le point de vue de ceux qui considèrent que la légitimité appartient aux Parlements nationaux ainsi qu'au Conseil des Ministres ou au Conseil Européen. D'autre part, afin d'améliorer le fonctionnement actuel du Parlement européen, le Gouvernement belge propose les mesures suivantes: simplification des procédures parlementaires actuelles et limitation de leur nombre à celles de codécision, d'avis conforme et de consultation; généralisation du droit de codécision du Parlement par l'extension de son champ d'application à tous les cas où la décision est adoptée à la majorité qualifiée; de même que la suppression de l'exigence d'unanimité dans les cas où la codécision existe. D'autre part, le Gouvernement belge juge opportun d'examiner en détail la possibilité d'appliquer le principe de codécision généralisée à la procédure budgétaire, afin de remplacer la distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires.

Quant au rôle des parlements des Etats membres, le Gouvernement belge constate que les parlements des Etats membres exercent déjà, en fait, une influence sur le processus décisionnel et sur les travaux de l'Union, concrètement par leur contrôle sur les membres nationaux effectifs du Conseil (ministres), ainsi que par l'information et la consultation (en Belgique, par des réunions communes régulièrement organisées entre parlementaires européens et nationaux au sein du Comité pour les Affaires Européennes de la Chambre des Représentants, selon une formule qu'elle recommande également aux autres Etats membres). Par ailleurs, le Gouvernement belge considère que l'abandon de la souveraineté concerne autant les parlements que les gouvernements des Etats membres et n'entraîne pas en soi un déficit démocratique ni une mauvaise gestion et qu'en définitive, une association plus forte des parlements des Etats membres à l'actualité européenne est bien plus une question d'organisation interne propre à chacun des Etats membres, qu'une question de création de structures supplémentaires au niveau européen. D'autre part, ce Gouvernement se montre favorable au renforcement du contrôle démocratique par le Parlement européen, qu'il considère comme la meilleure manière de combler le déficit démocratique.

A propos de la Commission, la Belgique se déclare une défenderesse convaincue du rôle central de cette institution et considère que la généralisation de la méthode communautaire qu'elle propose améliorera l'Union européenne, la rendra plus efficace et plus transparente et donnera un rôle plus important aux institutions de l'Union, de sorte que la Commission renforcera et élargira son rôle central et fondamental dans l'ensemble de l'Union européenne. Plus particulièrement, le Gouvernement belge apporte son soutien total au plein exercice et à l'extension du droit de co-initiative de la Commission dans le domaine du second et du troisième piliers.

En ce qui concerne le Conseil, le Gouvernement belge prévient qu'il s'opposera à toutes les propositions visant à élargir les compétences du Conseil au détriment de celles de la Commission. Selon ce Gouvernement, la généralisation de la prise de décisions à la majorité qualifiée constitue le meilleur moyen d'améliorer le processus décisionnel et de permettre un fonctionnement plus efficace de l'ensemble de l'Union. Concrètement, le Gouvernement belge est favorable à ce que, dans le premier pilier et dans les domaines liés à la politique sociale, environnementale et fiscale, le Conseil prenne en principe ses décisions à la majorité qualifiée. L'unanimité ne devrait être requise que pour la modification du Traité, pour le régime linguistique et pour l'adhésion. Quant au deuxième et au troisième piliers, le Gouvernement belge propose que, dans tous les cas où cela est possible, les décisions soient adoptées à la majorité qualifiée. En outre, la Belgique s'opposera au maintien de l'accord de Ioannina, destiné à abaisser le seuil de blocage d'une décision adoptée à la majorité qualifiée.

En ce qui concerne la Cour de Justice, le Gouvernement belge est partisan du renforcement du rôle de la Cour, concrètement par la suppression de toutes les limitations qui ont été imposées à sa juridiction dans les nouveaux domaines de coopération du Traité, et notamment en matière de coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Au sujet de la Cour des Comptes, et en vue d'intensifier la lutte contre la fraude, le Gouvernement belge serait favorablement à un renforcement du rôle de la Cour des Comptes, principalement par lui attribuant la compétence d'informer directement les parlements nationaux en cas de fraude nationale dans l'utilisation des ressources européennes. En outre, il prévoit une attitude positive à l'égard de toutes initiatives tendant à améliorer les instruments juridiques de lutte contre la fraude dans la Communauté, tout en se montrant favorable à l'intensification de la coopération entre les Cours des Comptes européenne et nationales. Pour ce qui est du Comité des Régions, le Gouvernement belge envisagerait favorablement de transformer ce Comité en une institution complète, dotée du droit de se présenter devant la Cour de Justice. De plus, il réclame pour le Comité des Régions une compétence consultative en rapport avec le Parlement européen et se montre favorable à la consultation obligatoire de ce Comité des Régions dans les affaires de politiques communautaires qui, dans les différents Etats membres, sont gérées par les communautés, les régions ou les collectivités locales, et notamment en ce qui concerne la formation professionnelle, l'environnement et l'aménagement du territoire. En outre, il considère qu'il est nécessaire d'imposer au Conseil et à la Commission une obligation de se justifier en cas d'inobservation des opinions émises par le Comité des Régions. Quant au Comité Economique et Social, le Gouvernement belge considère que le rôle de ce Comité doit être maintenu et intensifié.

En tant qu'aspects particuliers de la collaboration entre les institutions, le Gouvernement belge se réfère en premier lieu à la question de la comitologie. De façon implicite, le Gouvernement belge semble considérer que si le Conseil est lié à l'exécution, et surtout si celui-ci se réserve le dernier mot dans la procédure de la comitologie, le Parlement devrait également être associé à cette procédure. En ce qui concerne la hiérarchie des normes, le Gouvernement belge considère que celle-ci signifie en premier lieu la possibilité d'introduire une législation cadre communautaire, complétée par des normes nationales. Selon lui, cette méthode présente l'avantage de permettre au Parlement européen de se concentrer sur l'essentiel, alors que l'exécution est laissée aux Etats membres.

La note politique du Gouvernement belge évoque également la question de la citoyenneté européenne. A cet égard, et outre le fait de donner un contenu total aux dispositions actuelles du Traité en la matière, le Gouvernement belge se déclare disposé à élargir le nombre des droits du citoyen, évoquant notamment l'adhésion de l'Union européenne à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et à d'autres conventions qui définissent les droits et libertés fondamentales, y compris la Charte Sociale, ainsi que l'inscription dans le Traité d'une liste de libertés et de droits fondamentaux. En outre, il se réfère à la possibilité d'élargir de façon limitée la liste actuelle des droits et obligations qui figurent dans le Traité, par exemple en matière de lutte contre le racisme et la xénophobie, et se déclare disposé à l'introduction d'un mécanisme qui permette d'imposer des sanctions, y compris la suspension de la qualité de membre, aux Etats membres qui ne respectent pas leurs obligations en matière de libertés démocratiques et de droits de l'homme.

Afin d'éviter de futurs blocages, le Gouvernement belge se prononce également sur la flexibilité de la construction européenne. Concrètement, il se montre opposé à toutes ces solutions qui consistent en l'organisation d'une "Europe à la Carte" et considère, à cet égard, que les blocages éventuels doivent être surmontés selon le système établi par le Traité. Cela signifie que les Etats

membres ne pourront plus faire un pas en avant sans le consentement des autres. Par conséquent, le Gouvernement considère que pendant la Conférence Intergouvernementale, les Etats membres devront tenter de parvenir à des accords et à des modalités qui facilitent une décision en ce sens. Après s'être montré contraire à une Europe à noyau unique ou multiple, le Gouvernement belge considère que la possibilité de procéder à une intégration différenciée mérite d'être très sérieusement prise en considération et ce, sur la base des principes suivants: la différenciation n'est pas une fin en soi, mais un dernier recours pour préserver le progrès de l'intégration d'éventuels blocages; elle doit produire un "effet de traction", c'est-à-dire que les modalités établies doivent permettre à tous les Etats membres de rejoindre le peloton de tête; le domaine qui fait l'objet de la différenciation, doit être choisi soigneusement et doit s'y prêter; les dérogations institutionnelles doivent se limiter au minimum; le bon fonctionnement du marché intérieur ne doit pas se voir compromis; et la clé de la différenciation devra être placée entre les mains de la Commission, en tant qu'institution indépendante et gardienne de l'intérêt commun, à laquelle il reviendra de proposer les cas et les critères qui justifient une différenciation et où il incombera au Conseil de décider par un vote à la majorité.

La note du Gouvernement belge aborde également la question de l'élargissement en tant que facteur de prospérité et de sécurité en Europe. Après avoir rappelé que les négociations d'adhésion doivent être entreprises après l'achèvement de la CIG et que les résultats de celle-ci devront être pris en considération pendant les négociations, le Gouvernement belge part du principe que l'élargissement ne peut remettre en question ni affaiblir les réalisations de l'Union. En outre, il ne peut non plus se faire au détriment de l'approfondissement de celle-ci. Selon le Gouvernement belge, la CIG devra préparer la procédure décisionnelle afin de faire face au double défi d'un nombre de membres plus élevé et d'une plus grande diversité entre ceux-ci. Au sujet de la préparation de l'élargissement, le Gouvernement belge considère que les pays candidats doivent réaliser eux-mêmes les efforts appropriés pour se préparer et remplir ainsi les conditions d'adhésion établies lors du Conseil Européen de Copenhague de juin 1993, notamment en ce qui concerne leur organisation du point de vue de la démocratie et de l'économie de marché. Dans le même temps, il incombe également à l'Union européenne de préparer l'élargissement et, à ce sujet, le document propose des mécanismes de transition à la fois limités dans le temps et liés à certains critères. Au plan institutionnel, et pour ce qui concerne le Parlement européen, le document pose la question du nombre de députés, sans toutefois se prononcer expressément. A propos de la Commission, le Gouvernement belge se montre favorable, dans l'état actuel du processus de construction européenne, au principe d'un commissaire par Etat membre, tout en rejetant l'idée de ce qu'on nomme des commissaires régionaux, c'est-à-dire un nombre limité de commissaires: un pour chacun des grands Etats et un pour chaque groupe régional de petits Etats membres. A propos du Conseil, le Gouvernement belge considère que la capacité de prise de décisions d'une Union élargie ne pourra être sauvegardée que par l'élargissement de la prise de décisions à la majorité qualifiée et ce, tant en ce qui concerne les matières communautaires que pour la PESC et la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures. Pour ce qui est de l'établissement de majorités super-qualifiées, le Gouvernement belge considère que de telles majorités ne peuvent être acceptées pour la prise de décisions que dans les cas où la Commission dispose du droit d'initiative non exclusif, c'est-à-dire la PESC et la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Par contre, dans tous les cas où la Commission dispose du droit d'initiative exclusif, il n'y a pas lieu d'élever la majorité qualifiée à un niveau supérieur à l'actuel (71% du total des voix au sein du Conseil, soit 62 voix sur un total de 87). En matière de pondération des voix au sein du Conseil,

le Gouvernement belge considère que, dans le cadre de l'élargissement et pour autant que celui-ci s'accompagne d'un approfondissement de l'Union, et ce dans un ensemble institutionnel global, il conviendrait d'envisager la possibilité de la pondération des voix, par exemple au moyen d'une légère augmentation en faveur des grands Etats membres. En ce qui concerne le système des présidences, le Gouvernement belge n'approuverait pas de modifier le fonctionnement actuel de la présidence, tout en considérant qu'il est souhaitable de préciser dans le Traité le rôle de la présidence afin de mettre en évidence sa fonction communautaire. A propos de la Cour de Justice, la Belgique se déclare disposée à examiner certaines formules dans la perspective de l'élargissement et se montre surtout favorable à une concertation entre la CIG et la Cour de Justice, sur la réforme de cette dernière. Enfin, en matière de régime linguistique, le Gouvernement belge désire que le régime linguistique des institutions et des organes de l'Union, y compris en cas d'élargissement de cette dernière, ne soit pas modifié, de sorte que le citoyen de l'Union puisse toujours utiliser sa propre langue dans ses relations avec les uns et les autres et reçoive toujours une réponse dans sa propre langue. En général, les autorités belges se prononcent en faveur du maintien du multilinguisme dans l'Union.

DANEMARK

Ordre du jour pour l'Europe. La Conférence Intergouvernementale de 1996. Rapport du Ministère danois des Affaires Etrangères de juin 1995.

Avec la publication de ce rapport, le Ministère danois des Affaires Etrangères a voulu contribuer, par une première prise de position officielle, à la transparence et au débat public qui doivent dominer dans la révision des Traités de l'Union européenne à l'occasion de la Conférence Intergouvernementale de 1996. Ce rapport traite en premier lieu des négociations sur l'avenir de l'Union européenne. A ce sujet, le Gouvernement danois considère que, dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne, de nombreux changements institutionnels deviennent nécessaires, liés principalement à la composition des institutions de l'Union européenne, et concrètement au Conseil des Ministres, à la Commission et au Parlement européen. Après avoir établi qu'il est vital de s'assurer que la Conférence Intergouvernementale de 1996 est préparée avec soin, le document du Gouvernement danois souligne que les principales questions à traiter seront au nombre de trois: démocratie, élargissement et sécurité. Selon lui, ces trois grands défis de la CIG 96 requièrent des amendements au Traité de Maastricht, lesquels se traduisent essentiellement par une plus grande interaction institutionnelle et une plus grande efficacité dans la procédure de la prise de décisions. Ceci implique en particulier qu'il faut commencer par la capacité de prise de décisions du Conseil des Ministres conjointement avec la participation de la Commission et du Parlement européen au processus de prise de décisions. A cet effet même, le rapport qui est à l'étude consacre son deuxième chapitre à traiter du défi de l'élargissement et des problèmes qu'il posera à la coopération actuelle dans le cadre de l'Union européenne, en proposant une série d'"amendements constitutionnels"; ensuite, le troisième chapitre se réfère essentiellement aux problèmes qui existent en Europe en matière de sécurité; le quatrième chapitre contient une série de propositions en matière de démocratisation de l'Union européenne; enfin, le cinquième chapitre se réfère à une autre série de questions fondamentales telles que l'emploi et l'environnement.

Dans la perspective du futur élargissement, le rapport du Gouvernement danois met en évidence les changements institutionnels qui seront nécessaires pour garantir une plus grande efficacité des institutions de l'Union. En particulier, le document se réfère d'abord au système de pondération des voix au sein du

Conseil des Ministres, reconnaissant qu'à l'heure actuelle, le système de répartition des voix avantage clairement les Etats membres les plus petits, si l'on tient compte de la dimension de leurs populations respectives. Il évoque également, tout en ne prenant pas parti à ce sujet, la demande d'attribution d'un plus grand nombre de voix sur base des populations respectives et se réfère en même temps à la possibilité d'appliquer un principe de "double majorité", auquel cas les décisions requerraient une majorité d'Etats membres et de pays qui, ensemble, représenteraient plus de la moitié du total de la population de l'Union européenne. Concrètement, il évoque la possibilité que, pour une Union européenne qui compte quinze Etats membres et 370 millions d'habitants, au moins huit Etats membres doivent voter en faveur d'une proposition pour que celle-ci soit adoptée, condition associée à celle de la représentation d'une population de plus de 185 millions d'habitants. Pour le Danemark, cependant, le point crucial n'est pas de savoir comment les décisions sont prises mais quelles sont les décisions adoptées. A ce sujet, il suggère une nouvelle répartition des voix qui tienne compte des intérêts primordiaux et des points de vue fondamentaux des différents Etats membres. A titre d'exemple, le Gouvernement danois suggère, entre autres, que les différents pays déterminent si un changement normatif engendrerait des conséquences positives ou négatives pour les Etats membres qui sont plus sensibilisés en matière d'environnement, pour ceux qui se sont engagés, dans une plus grande mesure, à la libre circulation, ou pour les Etats membres qui accordent la plus haute priorité à la cohésion sociale de l'Union européenne. D'autre part, le document du Gouvernement danois réclame l'extension du système de vote à la majorité et son application à un plus grand nombre de secteurs, de telle sorte que le processus de prise de décisions devienne plus efficace. En ce qui concerne la Commission, et pour ce qui est du nombre de commissaires, le document passe en revue une série d'options possibles et, bien que ne se prononçant pas expressément à ce sujet, il met en évidence le fait qu'une nation qui ne disposerait pas de commissaire pourrait ne plus accorder sa confiance aux décisions adoptées par la Commission. En outre, après avoir considéré que seule la Commission peut parfois adopter des décisions à la majorité simple, le document du Gouvernement danois ne voit pas, en définitive, de grande différence dans le fait que les commissaires réunis autour de la table des négociations soient au nombre de 20 ou de 33. Le Gouvernement danois ne se prononce pas non plus expressément sur la question du nombre des députés du Parlement européen, mais de façon indirecte il semble se ranger parmi les Etats membres qui considèrent que 750 députés serait le nombre maximum. D'autre part, le rapport du Gouvernement danois se réfère également à un nouveau modèle de présidence de l'Union européenne, bien qu'il ne fasse aucune proposition spécifique. Quoi qu'il en soit, ce rapport met en évidence l'inconvénient de poursuivre avec le système rotatif actuel de périodicité semestrielle et reprend ensuite quelques méthodes qui pourraient permettre un renforcement de la présidence de l'Union. Concrètement, il envisage la possibilité que la durée de la présidence soit prolongée et que le président soit éventuellement élu parmi les chefs d'Etat ou de gouvernement de l'Union européenne. Il examine un autre modèle avec une attention particulière, ce qu'on appelle le "groupe présidentiel" qui prévoit de répartir les pays en quatre ou cinq groupes, chacun d'eux assurant la présidence pour une période de douze ou dix-huit mois. Chaque groupe serait formé de manière à inclure des pays petits et grands, du nord et du sud, de l'est et de l'ouest, de sorte que chaque Etat membre participerait à la présidence de l'Union pour une période maximale de cinq ou six ans. Le rapport dont nous parlons examine également la question de l'intégration différenciée et des dangers possibles qui peuvent en découler. D'une part, ce document souligne que, dans l'ensemble, l'idée d'une Europe à plusieurs vitesses est intéressante dans la mesure où elle est plus flexible et qu'elle permet aux différents pays de participer à plusieurs niveaux aux divers domaines auxquels l'action de l'Union européenne s'étend. Cela permettrait sûrement à certains pays de progresser davantage que d'autres et à d'autres pays de choisir de ne

pas participer aux domaines qui leur poseraient éventuellement des problèmes spécifiques. D'autre part, le document danois met le doigt sur les problèmes découlant d'une Europe à plusieurs vitesses, du fait que les différents secteurs de coopération sont souvent interdépendants, comme dans le cas où une décision en matière d'environnement ou d'affaires sociales peut concerner le marché unique et inversement. En outre, une Europe à plusieurs vitesses pourrait donner naissance à des Etats membres de première, de deuxième et de troisième classe. Enfin, à propos des changements dans les politiques européennes et budgétaires provoqués par l'élargissement, le gouvernement danois souligne que les implications en matière de politique agricole commune, comme le transfert de fonds des pays les plus riches aux moins favorisés de l'Union européenne ou le système financier de la Communauté, devraient être examinées pendant la Conférence intergouvernementale ou dans un forum parallèle. Il reconnaît toutefois qu'il est très probable que la discussion sur de tels sujets soit reportée pendant un certain temps encore.

Le troisième chapitre du rapport du gouvernement danois traite de la coopération pacifique dans toute l'Europe. Après avoir mis en exergue que l'Union européenne peut offrir une coopération renforcée dans les domaines politique, économique, commercial, environnemental et technologique, coopération qui servirait à éviter les problèmes de sécurité de peu d'importance posés par les pays en voie de développement et à empêcher qu'ils deviennent des menaces militaires concrètes, le document danois aborde le thème de la politique étrangère et de sécurité commune. Le rapport danois établit tout d'abord que la sécurité constitue de fait la matière principale de la Conférence intergouvernementale, il évoque ensuite le transfert éventuel de la coopération intergouvernementale au sein des deuxième et troisième piliers vers le domaine de la coopération supranationale au sein du premier pilier, ou pilier communautaire. A ce propos, le gouvernement danois établit une différence entre d'une part le domaine de la coopération en matière d'affaires étrangères et de politique de sécurité et d'autre part la coopération en matière de justice et estime recevables les propositions prévoyant de transférer certains domaines du ressort de la coopération intergouvernementale du troisième pilier au pilier communautaire. Par ailleurs, en ce qui concerne le recours au vote à la majorité dans le processus de prise de décisions des deuxième et troisième piliers, le gouvernement danois considère comme probable le passage du système actuel de vote à l'unanimité au vote à la majorité pour ce qui touche le troisième pilier. Par contre, il semble que le gouvernement danois soutienne indirectement les Etats désirant maintenir comme principe général le système de prise de décisions à l'unanimité en matière de PESC. Il est néanmoins pour l'adoption de dispositions qui établiraient qu'aucun Etat membre ne peut bloquer une initiative adoptée par les autres Etats, et que cet Etat membre n'est pas obligé de participer à cette initiative.

Au sujet du rôle de la Commission et du Parlement européen en rapport avec les deuxième et troisième piliers, le rapport du gouvernement danois insinue sans l'exprimer expressément que son pays s'alignerait probablement sur les Etats membres partisans d'une extension des pouvoirs des deux institutions principalement pour les matières faisant l'objet du troisième pilier, pour autant que les décisions dans le domaine de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures soient fréquemment reliées à la législation communautaire. Enfin, le gouvernement danois se réfère également à la coopération avec l'UEO et il se montre adepte du renforcement des liens qui unissent l'UEO et l'Union européenne sans toutefois souhaiter la fusion des deux organisations.

Le rapport du gouvernement danois parle aussi d'une plus grande coopération démocratique dans le contexte de l'Union européenne. Dans le but de promouvoir une plus grande influence des députés du Parlement européen directement élus sur

la politique de l'Union européenne, le gouvernement danois réclame davantage de contrôle démocratique et considère en ce sens que la question des pouvoirs du Parlement européen dans le processus législatif sera l'une des grandes priorités de la prochaine CIG. Cependant, il ne se prononce pas sur les secteurs spécifiques qui pourraient être prochainement concernés par une nouvelle procédure de codécision, de façon à accroître les pouvoirs du Parlement européen dans le domaine législatif. D'autre part, à propos du rôle des Parlements nationaux, le gouvernement danois cite l'exemple du Comité pour les affaires européennes du Folketing puis suggère de consolider la position des parlements nationaux dans la propre "constitution" de l'Union européenne, à l'issue de la Conférence intergouvernementale. Le rapport danois réclame également davantage de subsidiarité et énumère les trois modèles possibles: en premier lieu, la préparation d'un "catalogue de compétences" qui établisse dans le Traité une liste exhaustive des pouvoirs de l'Union européenne et des Etats membres; la deuxième possibilité consiste à élargir la méthode déjà appliquée aujourd'hui dans le Traité actuel en incluant spécifiquement les questions qui ne sont pas du ressort de l'Union européenne; le troisième et dernier modèle propose d'améliorer encore la formulation du principe même de subsidiarité afin d'établir plus clairement et plus précisément où et quand l'Union peut intervenir. Enfin, le gouvernement danois souhaite davantage de transparence, tout en soulignant qu'il sera probablement difficile pour certains pays d'avoir des institutions européennes plus transparentes que leurs autorités nationales et organes législatifs propres, et inversement que d'autres pays auront du mal à accepter un niveau de transparence inférieur dans les institutions européennes que sur le plan intérieur. Par ailleurs, concernant la simplification du Traité, le gouvernement danois estime qu'il serait opportun que le Traité soit rédigé dans un langage plus lisible et compréhensible et qu'un certain nombre de règles complexes applicables dans le processus de prise de décisions de l'Union européenne soient abolies ou simplifiées.

Le rapport aborde également le chapitre de la croissance et de l'emploi. Dans le but d'apporter éventuellement au Traité les modifications et amendements qui conviennent, le rapport avance l'idée d'établir un objectif pour l'Union européenne visant à maintenir le chômage en dessous d'un certain niveau. Les moyens envisagés sont la coordination des politiques économiques nationales pour réduire les taux de chômage, le meilleur accueil du marché unique et le respect absolu des règles de l'Union économique et monétaire. Concernant la politique sociale, le rapport constate que, dans la pratique, la coopération en matière de droits sociaux conférés par le Traité n'a pas été très effective jusqu'à présent et suggère d'y remédier en transférant par exemple les dispositions du protocole sur la politique sociale au Traité sur l'Union européenne. Le Royaume-Uni serait invité à participer à cette coopération, à moins qu'il ne le refuse expressément. Enfin, en matière de protection de l'environnement, le gouvernement danois semble considérer que les préoccupations environnementales devraient occuper une place plus importante, plus puissante parmi les objectifs de l'Union européenne et que des dispositions en matière d'environnement devraient être introduites dans les différentes sections du Traité afin de renforcer la coopération transfrontalière environnementale en Europe. Le document évoque également les problèmes qui découlent des rapports entre d'une part le marché unique et d'autre part la protection de l'environnement naturel et professionnel et la protection des consommateurs, sans se prononcer toutefois expressément. Il en est de même au moment d'analyser les conséquences en matière d'environnement des prochaines adhésions à l'Union européenne. Quoi qu'il en soit, le gouvernement danois estime que le recours aux décisions à la majorité permettrait une meilleure protection en matière d'environnement.

Pour terminer et afin d'expliquer la prise de position du Danemark, le rapport du ministère des Affaires étrangères affirme que le gouvernement danois ne

dévoilera pas ses opinions sur la Conférence avant que le débat public national n'ait progressé. C'est la raison invoquée pour justifier l'absence de propositions concrètes de révision du Traité dans le rapport dont nous parlons. Le gouvernement danois annonce que de telles propositions seront présentées à une étape ultérieure, lorsque tout le monde aura eu l'occasion d'exprimer ses opinions.

ALLEMAGNE

I. Positions fondamentales du gouvernement fédéral dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996

Le 11 novembre 1994, les partis gouvernementaux CDU, CSU et FDP arrêtaient les accords de coalition pour la législature en cours. Le point 8 de ces accords, intitulé "L'Europe et la politique étrangère - sécurité et défense" expose les grandes lignes de la politique européenne du gouvernement fédéral. Ces grandes lignes ont été reprises dans la déclaration gouvernementale du Chancelier Helmut KOHL⁽¹⁾. Selon cette déclaration, la politique européenne aura les tâches suivantes:

- En application des décisions des Conseils européens de Copenhague et de Corfou, stabiliser les États ayant engagé des réformes en Europe centrale et orientale, en les amenant progressivement dans l'Union européenne, avec, comme objectif, leur adhésion. Par ailleurs, le gouvernement fédéral est attentif à consolider les liens de partenariat avec les États de la CEI, sur une base contractuelle, ainsi qu'à mettre au point un modèle de stabilisation de la région méditerranéenne, voisine de l'Europe.
- Renforcer l'Europe comme pôle économique par l'amélioration des conditions générales de la croissance et de l'emploi.
- Prévenir et combattre la criminalité internationale organisée.

Le point fort de la politique européenne du gouvernement fédéral est le renforcement de l'Union européenne par une application constructive du traité sur l'Union européenne et par son développement, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. A cet égard, la coopération franco-allemande revêt une importance particulière comme élément-clé du processus d'intégration. En outre, le gouvernement fédéral réclame la réalisation de l'UEM dans le respect strict de l'échéancier et des critères de convergence prévus dans le traité sur l'Union européenne. Plus concrètement, le gouvernement fédéral mettra l'accent sur les domaines suivants: PESC, coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, développement institutionnel de l'UE, application du principe de subsidiarité, information en temps utile du Parlement sur les projets de législation européenne, questions financières, dimension sociale, problèmes des subventions de l'UE et politique commerciale européenne.

Développement institutionnel et conférence intergouvernementale de 1996

Parmi les objectifs du développement institutionnel, le gouvernement fédéral mentionne:

- le renforcement de la capacité d'action de l'UE,

⁽¹⁾ Bulletin de l'Office de presse et d'information du gouvernement fédéral, n° 108 du 14 novembre 1994, p. 990 et 991.

- la sauvegarde de sa légitimité démocratique,
- l'augmentation de la transparence des actions européennes,
- la préparation de l'adhésion de nouveaux États membres.

Dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996, les domaines suivants sont considérés comme prioritaires:

- approfondissement et intégration de la PESC et de la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures dans le cadre communautaire,
- poursuite de la participation de tous les États membres de l'UE aux progrès de l'intégration européenne,
- un refus opposé par tel ou tel État membre ne doit pas bloquer les progrès de l'intégration.

Le 21 février 1995, M. KINKEL, ministre fédéral des Affaires étrangères, a commenté, au sujet des priorités du gouvernement fédéral, les idées maîtresses de son gouvernement pour la Conférence intergouvernementale⁽¹⁾.

1. La conférence intergouvernementale devra s'inspirer du principe de la proximité des décisions européennes à l'égard du citoyen, de la transparence des procédures et du contrôle démocratique. Cette conférence ne doit pas devenir "un débat à huis clos entre technocrates".
2. La nécessité, prioritaire, de préserver l'Europe comme pôle économique et de créer et de développer EUROPOL a été réaffirmée.
3. Dans le domaine de la PESC, l'Union européenne doit développer ses capacités d'action et prendre clairement position dans le domaine de la politique étrangère, de la sécurité et de la défense. Dans le domaine de la politique étrangère, la décision majoritaire ne doit plus être "taboue".
4. Le fonctionnement de la Communauté européenne, initialement conçu pour six États membres seulement, doit être adapté, sur le plan institutionnel et procédural, à une Union de 15 États membres. Pour 1996, la pondération des voix des États membres, la composition de la Commission européenne et les droits de participation du Parlement européen devront devenir partie intégrante du point de l'ordre du jour relatif à l'accroissement de l'efficacité. Déjà, le 20 février 1995, M. Kinkel avait demandé instamment que l'Union européenne adopte rapidement la règle de la décision majoritaire au sein du Conseil de ministres⁽²⁾.
5. C'est également en s'inspirant de l'accord de coalition que M. Kinkel a souligné, au sujet du développement ultérieur des institutions européennes, que ce n'était pas à l'État membre le plus lent de déterminer le rythme de développement de la Communauté.

S'agissant des relations entre la PESC et l'UEO, M. Kinkel a demandé, le 9 mars 1995, une fusion de l'UE avec cette alliance défensive⁽³⁾.

PESC

(1) Résumé en anglais et en français in: Agence Europe du 22 février 1995.

(2) VWD Europa, lundi 20 février 1995, page 5.

(3) VWD Europa, jeudi 9 mars 1995, page 2.

Dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune, l'Union européenne doit posséder à la fois capacité d'action et rapidité de réaction. Aussi le gouvernement fédéral préconise-t-il:

- un recours accru aux procédures communautaires, notamment en passant à la décision majoritaire,
- une définition des grands thèmes d'action régionale, avec, au premier plan, l'Europe centrale et orientale, le bassin méditerranéen et le développement des relations transatlantiques avec les États-Unis et le Canada,
- un renforcement des capacités opérationnelles de l'UEO,
- le développement de l'UEO comme pilier européen de l'OTAN et comme composante de défense de l'UE.

Devant le Bundestag le 22 juin 1995, M. KINKEL a affirmé que le vote à la majorité devrait prévaloir également pour les questions relevant de la PESC. Selon lui, aucun des États membres ne doit être contraint à participer à une mission militaire mais tous devront apporter un appui logistique et financier aux décisions prises à la majorité.

Pour sa part, le ministre fédéral de la défense, M. Volker RÜHE, a indiqué, à Bruxelles, le 8 juin dernier, que la politique étrangère et de sécurité européenne ne peut continuer à être séparée de la politique de défense et de ses instruments militaires. En outre, l'objectif à long terme, à ses yeux, est de fusionner l'UEO et l'Union européenne, processus qui s'inscrit tout entier dans le cadre transatlantique. Selon M. RÜHE, la CIG devrait réfléchir aux propositions suivantes:

- définition d'une politique de défense appelée à s'intégrer à long terme parmi les responsabilités de l'Union sur une base intergouvernementale. Le veto pourrait subsister dans ce domaine mais l'adoption de décisions à la majorité serait possible cependant qu'une "abstention positive" permettrait de parvenir à des compromis avec les États minoritaires, sans pour autant que ceux-ci puissent bloquer le processus. Le rôle de la Commission serait renforcé;
- l'UEO serait l'instrument de l'Union pour mettre en oeuvre les décisions adoptées par le Conseil de l'Union européenne, exclusivement compétent pour la PESC et la politique de défense;
- si l'UEO et l'UE ne fusionnaient pas, l'UEO serait renforcée et un marché commun de l'armement serait mis en place;
- la relation actuelle euro-atlantique devrait être reformulée dans une nouvelle charte incluant les trois dimensions de la coopération: politique, économie et sécurité.

Justice et affaires intérieures

Outre l'entrée en vigueur et l'application de l'accord de Schengen et de l'accord sur les contrôles aux frontières extérieures qui lui fera suite, le gouvernement fédéral assigne à sa politique européenne les priorités suivantes:

- signature de la Convention EUROPOL et développement d'EUROPOL, qui deviendra une police européenne,
- politique commune en matière de droit d'asile, politique des réfugiés et répartition équitable des réfugiés entre les États membres de l'UE.

Questions financières, Union économique et monétaire

Le gouvernement fédéral demande l'application des décisions financières du Conseil européen d'Edimbourg sur le système des ressources propres. Plus concrètement, il demande que les contributions brutes soient calculées d'après la base de calcul de l'assiette de la TVA et le PNB des États membres. Le gouvernement fédéral souhaite également une amélioration du rapatriement des ressources budgétaires vers l'Allemagne, une lutte plus efficace contre la fraude et une meilleure vérification des comptes. Enfin, en ce qui concerne l'Union économique et monétaire, il récuse toute atteinte aux critères de convergence.

Dimension sociale

Le gouvernement fédéral se prononce en faveur de la participation de tous les États membres à l'accord sur la politique sociale. En ce qui concerne la mise en oeuvre des règles générales relatives aux droits sociaux, le gouvernement ne tolérera aucun abaissement des normes sociales allemandes. C'est pour cette raison, et pour préparer le développement ultérieur de la politique sociale communautaire, que le gouvernement fédéral plaide en faveur d'une harmonisation de la définition des normes sociales minimales.

Subsidiarité

De l'avis du gouvernement fédéral, un dossier essentiel de la conférence intergouvernementale de 1996 devra être la mise en oeuvre du principe de subsidiarité. À cette occasion, le gouvernement maintiendra, en la prolongeant, la "liste de subsidiarité" selon laquelle les dispositions législatives en vigueur dans l'Union européenne seront examinées quant à leur compatibilité avec l'article 3 B du traité et, le cas échéant, leur suppression proposée. Lors de la Conférence intergouvernementale, le gouvernement fédéral s'efforcera d'obtenir une délimitation tranchée des tâches entre l'Union européenne et les États membres. Comme exemple de vérification de la compatibilité des compétences communautaires existantes avec le principe de subsidiarité, l'accord de coalition mentionne les domaines du tourisme et de la prévention des catastrophes. Pour préciser le sens de l'article 3 B du traité CEE, il faudrait, selon le gouvernement fédéral, opérer un renversement de la charge de la preuve en supprimant le dernier membre de phrase de l'article 3 B: "... et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire".

II. Positions fondamentales des Länder fédéraux

Les Länder fédéraux devront être associés à la préparation de la position allemande lors de la Conférence intergouvernementale.

Les Länder détermineront leur position au sein de groupes de travail régionaux, au sein de la conférence des ministres des Affaires européennes, de la conférence des premiers-ministres des Länder ainsi qu'au Bundesrat.

Les Länder Rhénanie-Palatinat et Bavière seront rapporteurs des Länder fédéraux pour la Conférence intergouvernementale de 1996. (Les négociations

seront menées par un représentant de Rhénanie-Palatinat puisque les Länder à gouvernement SPD (social-démocrate) sont majoritaires au Bundesrat). M. Karl-Heinz KLÄR, secrétaire d'État et fondé de pouvoir du Land de Rhénanie-Palatinat auprès de la Fédération et de l'Europe, représentera les intérêts des Länder au cours de la Conférence intergouvernementale. Le 3 mars 1995, il a soumis à M. Oreja, commissaire européen, les conclusions de la **conférence des ministres des Affaires européennes du 16 février 1995**. Les points forts de ces conclusions sont les suivants:

- délimitation claire et nette des compétences entre l'UE et les États membres;
- établissement d'un catalogue de compétences de l'UE par domaines;
- transposition de domaines essentiels de la PESC et de la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures de la coopération intergouvernementale au traité CEE;
- le comité des régions doit être doté d'un droit de recours propre, être obligatoirement consulté (notamment dans les domaines de l'environnement, de la formation professionnelle et de la mise en place de la société de l'information) et acquérir une structure propre;
- le Parlement européen doit pouvoir décider, à égalité de droits avec le Conseil, pour toute décision de l'UE que le Conseil adopte à la majorité;
- réalisation progressive du principe de l'égalité électorale en attribuant aux petits États un nombre minimal de sièges;
- mise en place, pour les élections européennes de 1999, d'une procédure électorale européenne uniforme, avec une implantation régionale des députés;
- étude de la possibilité d'incorporer au droit de l'Union un catalogue des droits fondamentaux;
- simplification des processus de décision de l'Union par des procédures-types, moins nombreuses, et des règles de décision uniformes;
- au Conseil, la décision majoritaire doit devenir la règle. L'actuelle **majorité qualifiée** devra être remplacée par une **double majorité**: selon ce système, les décisions seront acquises lorsqu'elles auront recueilli la majorité des États représentés au sein du Conseil ainsi que la majorité des populations représentées par ces États;
- fixation d'un **plafond pour le nombre des membres de la Commission européenne;**
- afin de préparer les réglementations futures, les résultats de la Conférence intergouvernementale devront être mis en oeuvre en coopération avec le Parlement européen.

Dans un entretien avec "Europaïsche Zeitung" (n° 4, avril 1995), M. KLÄR a rappelé quelles étaient les positions de négociation du point de vue des Länder:

1. Jusqu'à présent, la position du gouvernement fédéral et des Länder n'est pas clairement affirmée.
2. Conformément à la Conférence des ministres des Affaires européennes du 16 février 1995, l'UE devrait intervenir à l'avenir uniquement en vertu de

compétences expressément définies. Le catalogue d'objectifs de l'UE, actuellement rédigé en termes très généraux, devrait être remplacé par un catalogue de compétences précis, ventilé par domaines d'action.

On pourrait envisager, comme moyen terme entre l'option du catalogue d'objectifs et celle du catalogue de compétences, un catalogue de tâches faisant référence aux règles concrètes de compétence contenues dans le traité.

D'autre part, le 24 juin dernier, les ministres des affaires européennes des 16 Länder, réunis à Würzburg, ont adopté un document sur la CIG dans lequel ils se déclarent favorables à un recours accru au vote à la majorité au sein du Conseil (avec l'introduction du critère de la population), de la limitation du nombre des commissaires et de l'établissement d'un catalogue de compétences au niveau de l'Union et aux échelons national et local.

Le 31 mars 1995, le Bundesrat a élaboré, sur la base des conclusions de la Conférence des ministres des Affaires européennes du 16 février, une résolution relative à la préparation de la Conférence intergouvernementale. Mais cette résolution ne comporte pas d'innovation complémentaire aux conclusions de la Conférence interministérielle⁽¹⁾.

III. Positions fondamentales des partis et groupes parlementaires au Bundestag⁽²⁾

Parmi les diverses positions prises par les partis allemands sur la CIG, une place particulière est à réserver aux propositions présentées par le groupe parlementaire CDU/CSU au Bundestag, qui forme l'assise politique et parlementaire du gouvernement actuel de M. Helmut KOHL⁽³⁾.

Le manifeste du groupe CDU/CSU au Bundestag, en date du 1er septembre 1994

Le groupe parlementaire de la CDU/CSU au Bundestag a proposé le 1er septembre 1994 une vaste réforme de l'Union européenne en vue de donner à ses institutions un caractère démocratique plus marqué et de permettre, dans un futur proche, l'adhésion de nouveaux pays d'Europe orientale. Le programme préconise une Europe à plusieurs vitesses et se donne pour objectif principal d'éloigner de l'Allemagne le danger du nationalisme en la transformant en un foyer de stabilité au coeur de l'Europe, stabilité aussi favorable à l'Allemagne qu'à l'Europe toute entière.

Ce document, dont le rédacteur principal n'est autre que Karl LAMERS, le porte-parole du groupe CDU en matière de politique internationale, a été présenté par Wolfgang SCHÄUBLE, président du groupe parlementaire CDU/CSU au Bundestag et considéré dans les milieux politiques comme un grand allié du Chancelier KOHL. Ceci confère au document un caractère hautement politique, d'autant plus qu'il a été présenté au moment où l'Allemagne exerçait la

⁽¹⁾ Bundesrat, document n° 169/95 (décision) du 31 mars 1995.

⁽²⁾ Pour plus de détails sur le contenu de la résolution du Bundestag du 31 mars 1995 et sur les travaux parlementaires en cours au Bundestag et au Bundesrat, voir la note intitulée "État de la réflexion des Parlements nationaux sur la CIG de 1996" (rev. 6 du 7 juillet 1995, publiée par la Division "Relations avec les Parlements des États membres").

⁽³⁾ Pour une analyse des points de vue exprimés par les autres groupes parlementaires, se reporter à la note 55/95 du 12 avril 1995, pp. 14 et suiv.

présidence du Conseil. Le programme présenté par M. SCHÄUBLE contient cinq propositions inséparables:

1. L'approfondissement du développement institutionnel de l'Union et la mise en pratique du principe de subsidiarité, y compris la répartition des pouvoirs.
2. Le renforcement du "noyau dur" de l'Union européenne.
3. L'intensification des relations franco-allemandes.
4. Le renforcement de la capacité d'action de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité.
5. L'élargissement de l'Union européenne à l'est de l'Europe.

En outre, le document propose de lutter contre le crime organisé, d'établir une politique commune en matière de migrations, de lutter contre le chômage, d'instaurer une politique sociale commune, d'assurer la compétitivité permanente de l'Europe et de protéger l'environnement.

1. Concrètement, s'agissant du développement institutionnel, le document CDU/CSU fixe les objectifs suivants:
 - Renforcer la capacité d'action de l'Union et sa capacité à rendre ses structures et procédures plus démocratiques et fédérales.
 - Élaborer un document à caractère quasi constitutionnel, basé sur le modèle de "l'État fédéral" et le principe de subsidiarité, qui délimite clairement les compétences de l'Union européenne, de ses États membres et celles des régions tout en définissant les idées fondamentales sur lesquelles repose l'Union.
 - Réformer toutes les institutions existantes en vue d'obtenir un nouvel équilibre institutionnel, dans lequel le Parlement européen deviendrait un véritable organe législatif de l'Union disposant des mêmes droits que le Conseil; outre ses tâches dans le cadre intergouvernemental, le Conseil assume le rôle de seconde chambre, c'est-à-dire de Chambre des États et la Commission exerce les attributs d'un gouvernement européen.
 - Les nouvelles institutions doivent être plus démocratiques et plus efficaces et associer de manière adéquate cohérence et stabilité à la souplesse et l'élasticité inhérentes à une Union aussi vaste.

Pour ce faire et afin d'éviter que la dynamique de la coopération intergouvernementale conduise à une "Europe à la carte", le document CDU/CSU suggère que l'on entérine et que l'on institutionnalise le concept de "géométrie variable" ou celui de "plusieurs vitesses" mentionné dans le document quasi constitutionnel ci-dessus mentionné. En outre, il estime essentiel qu'aucun pays ne puisse exercer son droit de vote pour entraver les efforts d'autres pays qui peuvent et désirent progresser plus avant sur la voie de l'intégration européenne.

2. En ce qui concerne le renforcement du "noyau dur" de l'Union européenne, le document CDU/CSU précise qu'un "noyau dur" de cinq États (l'Allemagne, la France, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg) doit être le moteur du processus d'intégration; leur coopération doit être axée sur les nouvelles politiques résultant du traité de Maastricht. Le document souligne que ce

"noyau dur" peut accueillir d'autres pays comme l'Espagne, l'Italie ou la Grande-Bretagne, dès que ceux-ci auront résolu "leurs problèmes actuels" et désireront participer au projet.

L'idée de base est de doter l'Union d'un centre consolidé s'opposant aux forces centrifuges résultant des élargissements successifs et empêchant la création d'un alignement nord-sud.

3. S'agissant de l'intensification des relations franco-allemandes, toute action significative dans les domaines de la politique étrangère ou intérieure de l'Union européenne doit, selon le document CDU/CSU, être l'objet d'une concertation préalable entre les deux pays. Ce document demande en particulier que la France réponde clairement et sans équivoque aux propositions claires et sans équivoque avancées par l'Allemagne concernant le développement institutionnel et la politique de l'Union avant son élargissement, de manière que la coopération politique entre les deux pays soit le fruit d'un dialogue sérieux et ouvert.
4. Concernant le renforcement de la capacité d'action de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité commune, le document CDU/CSU demande que soit instauré un concept stratégique de la PESC définissant en toute clarté les objectifs et les intérêts communs, fixant les conditions et procédures ainsi que les instruments politiques, économiques et financiers nécessaires. Le document indique les domaines d'action prioritaires suivants:
 - une politique commune tendant à stabiliser le centre et l'est de l'Europe;
 - l'instauration d'une vaste coopération avec la Russie;
 - l'établissement d'une politique commune dans l'espace méditerranéen, qui inclue l'Allemagne en plus des États du littoral;
 - la mise sur pied d'un partenariat stratégique avec la Turquie;
 - la réorientation des relations transatlantiques en formulant, à cet effet, une politique commune de l'Union européenne et des États-Unis.

En outre, le document insiste sur le caractère urgent de la création d'une défense européenne commune, qui est nettement plus prioritaire que ne le prévoit le traité de Maastricht. Selon le document, l'OTAN devrait être transformée en une alliance, dans laquelle l'Europe, les États-Unis et le Canada auraient le même poids et formeraient une entité capable de mener à bien une action effective; à cet effet, la conférence intergouvernementale de 1996 doit préparer la refonte des relations entre l'Union européenne et l'Union de l'Europe occidentale conformément à l'article J.4 paragraphe 6 du traité sur l'Union européenne.

5. S'agissant de l'élargissement à l'Est, selon le document CDU/CSU, la Pologne, les républiques tchèque et slovaque, la Hongrie et la Slovaquie, pourraient devenir membre de l'Union européenne aux alentours de l'an 2000. Dans ce but, le document précité formule certaines propositions. Quoi qu'il en soit, cet élargissement devrait s'accompagner d'une intensification de la coopération avec la Russie.

Bien que le document CDU/CSU ait été, pour diverses raisons, l'objet de vives réactions, notamment concernant l'idée du "noyau dur", on peut considérer que celui-ci représente, à l'heure actuelle, la prise de position politique la

plus constructive et la plus intéressante adoptée en Allemagne dans la perspective de la prochaine conférence intergouvernementale de 1996.

Document de réflexion, du 13 juin 1995: "Renforcer la capacité d'action de l'Union européenne dans le domaine de la PESC"

Pour contribuer au débat sur le deuxième pilier de l'Union dans la perspective de la conférence intergouvernementale de 1996, le comité directeur du groupe parlementaire CDU/CSU au Bundestag a présenté, le 13 juin 1995, un nouveau document examiné ci-après.

L'auteur principal de ce document est une fois encore Karl LAMERS, auteur du manifeste du 1er septembre 1994 qui avait lancé le débat sur la question d'une intégration différenciée.

Le document de réflexion sur le deuxième pilier de l'Union européenne assigne comme objectif majeur à la conférence intergouvernementale de 1996 de renforcer sensiblement la capacité d'action de l'Union dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité. Il indique d'autre part qu'une politique de défense commune et une défense commune doivent faire partie intégrante de la PESC. Afin de garantir l'intégrité territoriale des États membres de l'Union européenne et de faire en sorte que cette garantie soit la même pour tous, le document propose que l'ensemble des États membres de l'Union adhèrent à l'OTAN. Celle-ci, en effet, constitue le fondement indispensable de la sécurité européenne mais les Européens doivent assumer une plus large part de responsabilité dans les tâches de l'alliance. Partant du constat que les États ne peuvent désormais assurer que partiellement la sécurité extérieure de leurs propres citoyens, le document affirme que la capacité de l'Union européenne à apporter sa propre contribution militaire au maintien de la paix en Europe et à la protection de ses citoyens contre les pressions extérieures constitue une composante fondamentale de l'identité propre de l'Union européenne dans laquelle, néanmoins, l'identité de chaque État membre serait préservée.

Dans une deuxième partie, le document indique que les priorités de la PESC sont fonction des nouveaux enjeux auxquels l'Europe d'aujourd'hui doit faire face. Concrètement, le document discerne trois grands objectifs urgents: mise en oeuvre d'un ordre de paix européen, mise en place d'une véritable association euroméditerranéenne et, enfin, développement d'une relation transatlantique élargie. Dans ce contexte, il propose que les premiers pays d'Europe centrale et orientale remplissant les conditions économiques et politiques fixées soient accueillis au sein de l'Union européenne aussi rapidement que possible après l'entrée en vigueur du traité révisé, autour de l'an 2000. Ces pays pourraient bénéficier d'une période de transition - la formule a déjà été appliquée - cependant que des perspectives concrètes d'adhésion à une date ultérieure seraient proposées aux autres. Une telle approche permettrait d'établir un lien temporel étroit avec une ouverture élargie de l'OTAN, ce qui mettrait l'accent sur la corrélation existant entre les deux phases d'intégration, encore qu'il serait possible d'adhérer à l'OTAN avant d'appartenir à l'Union européenne. Plus à l'est, une association large et équilibrée pourrait être établie entre l'Union européenne et la Russie, association qui irait même au-delà à la fois de l'accord de coopération conclu entre les deux parties et de l'accord de partenariat pour la paix existant entre l'OTAN et la Russie. Le document souligne aussi l'importance des relations entre l'Union européenne et la Turquie, avec laquelle une union douanière est essentielle et nécessaire, et il se déclare favorable au développement de relations de bon voisinage avec les pays du bassin méditerranéen depuis le Proche-Orient jusqu'à l'Afrique du Nord,

en vue d'assurer la stabilité économique, politique et sociale de l'ensemble de cette zone. Le document reconnaît aussi le rôle stabilisateur joué par les États-Unis en Europe et propose de renforcer l'Alliance transatlantique grâce à la consolidation du pilier européen et à l'établissement d'une relation transatlantique élargie dans les domaines politique, économique et de sécurité.

Dans une troisième partie, le document énumère les quatre conditions que la CIG de 1996 doit nécessairement réunir pour la bonne marche de la PESC: amélioration de la procédure décisionnelle; adoption de mesures institutionnelles et organisationnelles; garantie du financement de cette politique; enfin, accord sur une politique de défense et sur une défense communes. En outre, le renforcement de la capacité d'action de l'Union devrait aller de pair avec l'élaboration des instruments du contrôle parlementaire appropriés.

En ce qui concerne l'amélioration de la procédure décisionnelle, le document souligne que la volonté politique d'agir conjointement est la condition sine qua non d'une politique étrangère européenne, la faiblesse de la PESC étant imputable essentiellement à la procédure décisionnelle actuelle. En conséquence, le document réaffirme deux objectifs. D'une part, les questions de politique étrangère et de sécurité n'ayant aucune incidence militaire devraient être tranchées par une décision à la majorité qualifiée, selon un système de double majorité réunissant une majorité des États et une majorité des populations représentées par lesdits États. D'autre part, toutes les décisions de politique étrangère et de sécurité ayant des incidences militaires et, notamment, le recours à des moyens militaires, doivent être arrêtées de manière à ce que, d'une part, une minorité d'États membres ne puisse empêcher la majorité de s'engager dans une action commune et que, d'autre part, aucun pays ne soit contraint de participer contre son gré à des actions communes. Autrement dit, des actions communes pourraient être menées par une partie seulement des États membres de l'Union européenne, sous l'égide du Conseil, mais la solidarité des États non participants devrait se manifester, entre autres, par une contribution au financement commun de telles actions.

En ce qui concerne les mesures institutionnelles et organisationnelles, il est proposé en premier lieu de créer au plus tôt une instance permanente adéquate (non définie dans le document) qui aurait pour fonction d'analyser, de planifier, de formuler des propositions et de contrôler l'exécution des décisions du Conseil relevant de la PESC. En deuxième lieu, il est proposé, sans compromettre l'équilibre institutionnel de l'Union, de mettre en commun les capacités existant à la Commission, au Conseil, à l'UEO et surtout dans les États membres de façon à saisir en temps utile le Conseil, avec l'accord de la Commission, de propositions appropriées en vue de mettre en oeuvre la PESC et de veiller à l'application des décisions du Conseil. En outre, ces capacités doivent être conjuguées afin qu'en cas de crise et de conflit, le Conseil reçoive aussi rapidement que possible des propositions d'action accompagnées d'une évaluation précise de leurs implications et de leurs conséquences politiques. Enfin, cette mobilisation doit permettre à l'Union européenne d'adopter une position concertée vis-à-vis des tiers. Toutefois, le document ne prend parti pour aucune des options ou modèles concrets actuellement en discussion au sein de l'Union européenne et se borne à constater que toute solution trouvée par la CIG devrait remplir les trois conditions susmentionnées et ouvrir la voie à une application élargie des règles communautaires.

En ce qui concerne la garantie du financement de la PESC, le document laisse entendre que les crédits nécessaires pour cette politique doivent être inscrits dans le budget de l'Union européenne, notamment pour couvrir les frais opérationnels liés aux actions communes, décidées au cas par cas.

Abordant ensuite la politique de défense et la défense européenne communes, le document envisage favorablement une Union européenne qui aurait à l'avenir compétence en matière de défense, le but étant que l'UE soit en mesure de contribuer elle-même à préserver la paix et la sécurité en Europe et de protéger ses États membres contre les pressions extérieures. En particulier, le document propose l'intégration à moyen terme de l'UEO dans l'Union européenne, selon un calendrier ferme que la Conférence intergouvernementale aurait à élaborer.

Enfin, selon le document, l'identité européenne en matière de politique de sécurité et de défense renforcera l'Alliance transatlantique. Tout en reconnaissant que l'OTAN reste la base indispensable de la sécurité en Europe, le document avance une série de principes fondamentaux de nature à guider la mise en oeuvre d'une défense européenne; en premier lieu, les décisions fondamentales de l'Union européenne en matière de politique de sécurité doivent prendre en compte les intérêts transatlantiques; deuxième principe, la responsabilité de la défense collective incombe à l'Alliance atlantique; troisièmement, l'Union européenne et l'UEO apportent leur propre contribution, par le biais des mesures militaires prévues dans la déclaration de Petersberg, dans les cas où l'OTAN ne souhaite pas agir mais où l'intérêt de l'Union européenne exige une action concertée - et en l'occurrence, les forces armées européennes engagées dans de telles actions au titre de la PESC doivent rester sous commandement européen; enfin, quatrièmement, la politique d'élargissement de l'Union européenne, de l'UEO et de l'OTAN doit obéir au principe d'une sécurité égale pour tous, d'où l'idée d'une adhésion simultanée à l'Union européenne, à l'UEO et à l'OTAN.

Le document fait aussi valoir que dans la perspective d'une intégration de l'UEO dans l'Union européenne, la priorité devrait aller aux objectifs suivants: établir la capacité opérationnelle totale de l'UEO pour les tâches énoncées dans la déclaration de Petersberg; nouer un lien organisationnel étroit entre l'UEO et l'Union européenne et en particulier définir sans ambiguïté une structure de décision européenne chargée d'arrêter les mesures militaires à prendre dans le cadre de la gestion des crises; garantir l'interopérabilité des forces armées et répondre conjointement aux besoins en matériels, ce qui implique l'harmonisation des politiques d'exportation des États membres de l'Union européenne. En ce qui concerne plus particulièrement la capacité opérationnelle de l'UEO, cette organisation doit devenir une structure de défense commune capable de mettre en oeuvre les actions énumérées dans la déclaration de Petersberg et ouverte, au cas par cas, à la participation des membres associés, des partenaires associés et des observateurs. En clair, doter l'Union européenne d'une capacité opérationnelle par le biais de l'UEO implique de concrétiser le concept de forces interarmées multinationales, grâce auquel les pays membres de l'UEO ou une coalition de membres de l'Union européenne peuvent apporter leur contribution propre au maintien de la paix ou à des missions humanitaires en utilisant les installations communes et les capacités de l'OTAN et après consultation du Conseil de l'Atlantique Nord mais, en tout état de cause, sous commandement européen. S'agissant du lien organisationnel étroit entre l'Union européenne et l'UEO et en particulier des structures de décision dans les situations de crise, le document propose que le Conseil européen soit investi des compétences nécessaires pour définir les orientations générales en matière de défense européenne, que soit constituée à un haut niveau politique de l'Union européenne une structure de décision uniforme en cas de crise, l'UEO voyant son rôle limité à celui d'un organe exécutif agissant sur instructions politiques de l'Union européenne, que soit établi un lien organisationnel étroit entre le Secrétariat général de l'UEO et l'instance permanente chargée de la PESC évoquée plus haut, et enfin, que la cellule de

planification de l'UEO appuie les travaux de l'unité d'analyse et de planification de l'Union européenne dans le domaine de la politique étrangère.

Enfin, le document se déclare favorable au développement des mécanismes de contrôle parlementaire parallèlement au renforcement de la capacité d'action de l'Union. À cet égard, du fait que la règle de la majorité restreindrait les possibilités de contrôle des parlements nationaux, il est proposé d'étendre les compétences de contrôle exercées par le Parlement européen dans le domaine de la PESC au-delà de ses limites actuelles et dans deux directions: en premier lieu, le Parlement européen serait dans tous les cas consulté avant que le Conseil européen n'adopte les orientations générales en matière de politique étrangère et de sécurité; deuxièmement, il serait informé dans les cas où le Conseil statuerait à la majorité qualifiée en matière de politique étrangère et de sécurité.

Document de réflexion du 13 juin 1995 sur un état de droit européen

Karl LAMERS a également été l'auteur principal du document de réflexion du comité directeur du groupe parlementaire CDU/CSU au Bundestag sur le développement des fondements communautaires de la politique touchant le troisième pilier. D'après ce document, il est primordial de rapprocher les politiques des États membres dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, d'harmoniser les structures d'un état de droit dans la Communauté et de faire avancer une politique constitutionnelle à l'échelon de l'Union.

Dans une deuxième partie, le document traite de l'extension des règles de l'état de droit au niveau européen et avance un certain nombre de propositions. Tout d'abord, il conviendrait de communautariser progressivement certaines matières relevant de la justice et des affaires intérieures, afin de vaincre l'inefficacité et la lenteur des procédures actuelles, imputables à la coopération intergouvernementale. Deuxièmement, tous les domaines relevant de l'article K.1 doivent être dotés d'une base institutionnelle plus solide; à cet égard, le principe de l'entraide administrative et judiciaire entre les autorités nationales et les tribunaux de tous les États membres constitue le meilleur moyen de garantir une intégration plus étroite. Troisièmement, il conviendrait d'accorder progressivement à la Commission européenne des droits d'initiative dans ces mêmes domaines dérivés de l'article K.1 du traité afin d'assurer une meilleure définition des intérêts supranationaux; ultérieurement, et dans des domaines spécifiques tels que la politique d'asile, une transition progressive de la coopération intergouvernementale vers une communautarisation au sein du Conseil s'opérerait de sorte que celui-ci statuerait à la majorité conformément à l'article 148 du traité; quoi qu'il en soit, si la communautarisation se révélait impossible, le Parlement européen devrait recevoir dans tous les domaines visés à l'article K.1 du traité, un droit général de consultation préalable et obligatoire. Quatrièmement, un mécanisme intégré de lutte contre la criminalité devrait être mis en place; à cet égard, étant donné l'absence d'un droit pénal et d'une procédure pénale au niveau de l'Union, le document propose un rapprochement et une harmonisation, dans toute la mesure du possible, de la définition des éléments constitutifs d'un acte répréhensible et de la procédure applicable, pour les formes graves de criminalité internationale comme le terrorisme, la prolifération des armes, la traite des êtres humains et le blanchiment de l'argent; en matière de police, le document préconise de doter EUROPOL de compétences garantissant une action plus efficace et, pour les délits susmentionnés, de transformer cet organisme en une véritable police judiciaire européenne, ce qui implique la conclusion rapide de la convention relative à EUROPOL.

Le deuxième document de la CDU/CSU se prononce aussi sur un droit uniforme en matière de franchissement des frontières, de droit d'asile, d'immigration et de politique vis-à-vis des réfugiés. Dans tous ces domaines, il préconise d'uniformiser aussi largement que possible les législations en vigueur dans les États membres tout en tenant compte des différences géographiques et géopolitiques de chacun d'entre eux. Les questions importantes touchant la politique d'asile, les visas et l'immigration ne peuvent être résolues qu'au niveau communautaire, l'expérience de Schengen ayant montré que le principe d'une convention soumise à la ratification des parlements nationaux ne suffit pas à surmonter les obstacles dans ces domaines. Aussi est-il proposé d'inclure dans la mesure du possible ces matières dans la sphère de compétence communautaire en amendant ou en complétant le traité ou à tout le moins en harmonisant plus étroitement les différents ordres juridiques nationaux et leurs champs d'application. En définitive, la coopération déjà engagée conformément aux dispositions de l'article K du traité sur l'Union européenne et de l'article 100 C du traité CE doit servir de base à l'élaboration de réglementations et de mesures communes en particulier en ce qui concerne la politique d'asile, le contrôle des franchissements de frontières par des personnes et la lutte contre l'immigration clandestine ainsi que le trafic de drogue et d'autres formes graves de criminalité internationale.

Enfin, d'autres mesures visant une intégration constitutionnelle sont développées. Selon le document, l'Union européenne est appelée à passer progressivement au cours de la prochaine décennie d'une Communauté de droit à une Communauté constitutionnelle. Cette évolution devrait se produire à partir du droit communautaire privé dérivé des traités, de sorte qu'à long terme les traités sur la Communauté et sur l'Union européenne se fondraient progressivement en une sorte de traité constitutionnel. Quoi qu'il en soit, pour l'heure, le droit communautaire devrait évoluer davantage dans une optique constitutionnelle et être complété en conséquence. En particulier, outre le renforcement des pouvoirs du Parlement européen selon les modalités évoquées plus haut, le document souligne l'importance de garantir une totale égalité démocratique de tous les citoyens de l'Union à l'égard de la loi électorale qui régit les élections au Parlement européen. Il réclame d'autre part une uniformisation aussi large que possible en ce qui concerne les droits fondamentaux, ce qui permettrait de développer l'Europe des citoyens. L'Union européenne devrait adhérer officiellement à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

En dernier lieu, le document aborde le principe de subsidiarité. Celui-ci doit être respecté et appliqué en ce qui concerne tant les propositions d'actes que les procédures suivies. Pour les premières, certaines compétences assignées par les traités à l'Union européenne devraient être examinées à la lumière de ce principe et retransférées, le cas échéant, au niveau national. Pour les secondes, l'Union ne devrait recourir au règlement que dans les cas où la directive n'est pas suffisante puisque les directives préservent la faculté des États de prendre en considération les spécificités et différences nationales et que, dans la majorité des cas, elle est plus compatible que le règlement avec le principe de subsidiarité.

* * *

Les deux documents sur les deuxième et troisième piliers ont été approuvés par les organes dirigeants de la CDU/CSU lors de leur réunion de Berlin, le 13 juin dernier. Ultérieurement, la présidence fédérale de la CDU, réunie à Bonn le 4 juillet, a examiné et arrêté ses orientations concernant les questions européennes dans la perspective de la préparation de la CIG de 1996, lesquelles seront soumises à l'approbation de la Conférence fédérale du parti démocrate-

chrétien, en octobre prochain. Élaborées par le président des membres CDU/CSU au sein du groupe PPE du Parlement européen, M. RINSCHE, ainsi que par le secrétaire d'État auprès du Chancelier fédéral, M. PFEIFFER, ces orientations ne s'écartent pas véritablement des deux documents analysés plus haut en ce qui concerne les deuxième et troisième piliers, mais aborde néanmoins d'autres points. En ce qui concerne la procédure d'adoption des décisions pour les questions relevant du premier pilier, il est proposé qu'en règle générale le Conseil décide à la majorité, sauf en ce qui concerne la fiscalité, les finances, l'élargissement et les modifications à apporter au traité, où la règle de l'unanimité devrait être maintenue. S'agissant de l'Union économique et monétaire, le document ne propose aucune date pour le début de la troisième phase mais souligne l'importance que la création d'une zone économique européenne intégrée revêt pour l'Allemagne. En ce qui concerne la mise en oeuvre du principe de subsidiarité, il reprend les modalités préconisées dans le dernier des documents susmentionnés. Il estime par ailleurs que les pouvoirs du Parlement européen devraient être étendus de façon qu'à l'avenir celui-ci devienne un organe "colégislatif", doté des mêmes compétences que le Conseil. Les procédures législatives seraient moins nombreuses, simplifiées et plus transparentes; la procédure de codécision entre le Parlement et le Conseil serait améliorée et en même temps simplifiée. Enfin, le Parlement devrait être plus largement associé au processus de prise de décision et davantage consulté sur les questions relatives à la coopération intergouvernementale. Le document se prononce enfin sur l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale sans s'écarter néanmoins des thèses développées dans le deuxième document de la CDU/CSU sur le deuxième pilier.

Déclaration commune du 15 juillet 1995 des ministres des Affaires étrangères de l'Allemagne et de l'Italie concernant la Conférence intergouvernementale de 1996 (Cfr. Italie)

Lettre du Président de la République française, M. Jacques CHIRAC, et du Chancelier de la République fédérale d'Allemagne, M. Helmut KOHL (Cfr. France)

GRÈCE

Document: "Vers une Europe des citoyens - démocratie et développement".
Mémorandum pour la CIG de 1996

En janvier 1995, le gouvernement grec a présenté un premier document dans lequel il expose sa position sur la Conférence intergouvernementale de 1996.

Dans ce document, la révision du traité de Maastricht se trouve justifiée par la nécessité de relever trois défis: la réforme des institutions européennes en vue d'en renforcer le caractère démocratique, le renforcement de la légitimité démocratique dans la prise de décision au niveau communautaire, et le prochain élargissement à de nouveaux États.

Il ressort du document qu'Athènes croit en une Europe des citoyens et est, partant, opposée à l'idée d'une Europe à deux ou trois vitesses. Le document précise que la Grèce s'opposera à toute proposition allant à l'encontre du principe qui veut que tous les peuples européens aient les mêmes droits et les mêmes devoirs, en particulier si ces propositions ont trait à des critères économiques. Selon Athènes, il serait inadmissible de faire entrer de nouveaux pays au sein de l'Union, si c'est pour les reléguer ensuite au second plan.

Selon le document, il convient que l'Union européenne évolue sur la base des principes de légalité, de respect des droits de l'homme, de solidarité, de

subsidiarité, de respect de l'identité nationale des États membres et de cohésion. Il s'agit là, selon le gouvernement grec, tant d'objectifs à poursuivre que de conditions à remplir pour que l'Union européenne fonctionne de manière satisfaisante. À son sens, le niveau de transparence dans les processus de prise de décisions et de mise en pratique de celles-ci est insuffisant.

En ce qui concerne les réformes institutionnelles, dans un esprit fédéraliste, la Grèce souhaite que le rôle de la Commission s'accroisse par rapport à celui du Conseil. En vue de favoriser un meilleur contrôle démocratique, le gouvernement grec propose en outre une extension des pouvoirs du Comité des régions, du Comité économique et social et du médiateur, ajoutant que, si cela s'avère nécessaire, on pourrait envisager la création de nouvelles institutions communautaires. Voici ce qu'il propose concrètement:

- Commission: Sachant que l'augmentation du nombre de commissaires entravera les travaux de la Commission, la Grèce propose de réduire le nombre de commissaires à un par État. Permettre à certains États de désigner deux commissaires revient en effet, selon les Grecs, à favoriser les grands États au sein d'un organisme qui ne devrait avoir aucun lien avec les gouvernements nationaux.
- Parlement: Le document propose une extension de ses compétences et, plus précisément, un accroissement de ses pouvoirs politiques en vue de lui permettre de contrôler la Commission et les autres institutions.
- COREPER: Le document demande une coopération plus étroite avec la Commission.
- Conseil: Son champ d'activités ne devrait être élargi que dans le cas de la création de nouvelles politiques. Le document établit clairement que la Grèce est tout à fait opposée à un modèle de Conseil comparable à ce qui se pratique au sein de l'ONU, avec un petit nombre de membres permanents et une alternance entre les petits pays. La réforme du Conseil ne pourra dès lors aboutir à ce qu'un groupe d'États (qu'ils soient grands ou petits) décide pour les autres. Selon le document toujours, le gouvernement grec n'est pas satisfait du vote pratiqué actuellement, à la majorité qualifiée, et propose que l'on se base sur l'exemple d'États fédéraux comme les États-Unis. En outre, il se déclare favorable au veto, en tant que soupape de sécurité face à la clause d'exemption dans le cas de décisions importantes.
- Cour de justice: Le document demande qu'un rôle plus important lui soit attribué.

En matière de politique étrangère et de sécurité commune, il ressort du document que la Grèce estime que, pour parvenir à une PESC efficace, le second "pilier" devrait être rapproché du premier dans le sens d'une démocratisation substantielle de l'Union européenne, et elle propose que l'on définisse les intérêts et les points communs fondamentaux devant permettre une action commune des États membres, et que l'on s'entende sur des critères et objectifs de coopération avec les autres organisations internationales (OTAN), dans les secteurs et zones géographiques où il existe des compétences communes. S'agissant des objectifs et de la structure institutionnelle de la PESC, il

serait, selon le document, nécessaire de spécifier ces objectifs, notamment pour ce qui a trait à la protection du territoire de l'Union européenne, ce qui ne pourrait se faire que si l'on en délimitait les frontières avec précision. Selon Athènes, à l'heure actuelle, la sécurité ne revêt pas seulement un aspect militaire, mais elle comporte également une dimension économique et politique. C'est donc un système de sécurité à caractère pluridimensionnel que l'Union européenne doit mettre en place. C'est la raison pour laquelle les nouveaux États qui entreront au sein de l'Union européenne devront respecter les droits de l'homme dans un cadre constitutionnel démocratique, où prévaudra la liberté de concurrence.

Sur le plan institutionnel, le document propose que la Commission joue un rôle accru en matière de planification et que, sous le contrôle économique et politique du Parlement européen, le Conseil européen et la Commission soient chargés de promouvoir les mesures communautaires, le Conseil des ministres devant exercer un contrôle a posteriori. Dans le cadre de la réforme de la PESC, il sera essentiel d'obtenir l'unanimité pour en arrêter les lignes directrices et décider des actions communes, tout en tenant compte des intérêts vitaux des États membres. En ce qui concerne la politique de défense commune, le document estime que, étant donné qu'en 1998 le traité de Bruxelles (UEO) vient à expiration, la politique de défense commune sera plus nécessaire que jamais. Par ailleurs, sachant que dans ce domaine il convient de garder toujours présent à l'esprit que la sécurité de l'Union est la sécurité de ses États membres, la Grèce soutient que les négociations sur la création de la PESC et de la politique de défense commune devront se faire entre les membres de l'Union européenne et non entre ceux de l'UEO.

En ce qui concerne le troisième pilier, la Grèce souhaite que le Conseil fournisse des éclaircissements sur les articles K.1 et K.3 du traité de Maastricht et elle demande que des politiques plus spécifiques soient mises en place dans le domaine de l'immigration et du droit d'asile. À son sens, le Parlement européen devrait pouvoir exercer un contrôle plus important dans ce domaine et, pour ce qui est de l'article K.7, il s'agirait d'éviter toute divergence entre les politiques et les décisions judiciaires.

Le document expose également la position des Grecs face à l'UEM. Pour ce qui est du rythme de passage à la troisième phase, le document constate que, jusqu'ici, tous les États membres se sont efforcés de remplir les critères de Maastricht. Cela étant, la Grèce n'admet pas la possibilité de voir quelques États seulement participer, dans un premier temps, à la troisième phase (tous ou aucun). Afin de favoriser la progression vers l'UEM, les États membres doivent mettre en pratique parallèlement des politiques économiques visant à obtenir un niveau de développement socio-économique idéal, toujours dans une optique fédéraliste. Quant à l'élargissement de l'UEM, le document prévoit que les futurs États membres mettront inévitablement un certain nombre d'années avant d'atteindre le même niveau que celui des pays de l'Union, de sorte qu'il semble opportun, selon la Grèce, d'établir une distinction entre les membres actuels et les futurs membres, sans qu'il faille introduire des critères plus stricts. Par ailleurs, rappelant sa volonté d'entrer dans la troisième phase en 1999, la Grèce souhaite une réforme des critères relatifs à l'inflation, aux taux d'intérêts et au déficit du secteur public, afin qu'aucun État membre ne soit exclu de l'UEM.

Pour ce qui est du budget communautaire et du développement, le gouvernement grec souligne la nécessité de parvenir à un accord sur les transferts de fonds en faveur des régions moins développées, en particulier après le début de la troisième phase de l'UEM. À ce moment, il conviendra d'examiner le volume du budget et les critères de répartition des fonds, en

tenant compte de la nouvelle situation produite par l'entrée de nouveaux membres, et il s'agira de s'employer à réduire les disparités au niveau régional. À ce propos, le document demande que les Fonds structurels, la BEI et le Fonds de cohésion soient consacrés principalement à la promotion du développement et à l'octroi d'aides aux régions moins favorisées. La Grèce rappelle en outre que, dans le cas d'une adhésion de pays d'Europe centrale, la logique de la politique structurelle changerait, ce qui entraînerait une augmentation des charges budgétaires.

En matière d'emploi, le document stipule que, dans le cadre de la politique sociale européenne, Maastricht a jeté les bases de nouvelles politiques d'innovation technologique et d'emploi, ce dernier devant être considéré par le biais d'une approche intégrée au niveau européen en tant que phénomène macro-économique.

Enfin, pour ce qui a trait aux politiques communes, le gouvernement grec attire l'attention sur le fait qu'il faut renforcer et modifier les politiques économiques existantes, mettre en oeuvre de nouvelles politiques et modifier les modes de prise de décision.

Sur le plan politique, la proposition des Grecs consiste à renforcer la protection des droits des travailleurs, à promouvoir l'égalité entre hommes et femmes, ainsi que des normes spécifiques dans le secteur du travail à temps partiel et en faveur des femmes enceintes. La Grèce se prononce également en faveur de la recherche d'un modèle qui respecte les diverses politiques nationales dans le domaine de l'éducation, tout en intégrant la formation professionnelle et le paramètre social. Dans le domaine de la santé, le gouvernement grec demande que l'on accorde plus d'attention non seulement à la prévention mais également au traitement des maladies (SIDA, drogue, tumeurs, etc.). S'agissant de la protection des consommateurs, il lui semble nécessaire de renforcer la coopération entre les divers niveaux. Selon la Grèce, il faut s'employer à mettre sur pied une politique industrielle propre de l'Union européenne, qui soit capable de faire face aux nouveaux défis du marché mondial. Suivant le document, il importe en particulier que l'Union européenne et ses États membres jouent un rôle de premier plan dans la mise en place de ce que l'on appelle la société de l'information, ce afin d'accroître sa compétitivité et, par conséquent, de promouvoir la qualité de la vie. En outre, la Grèce appelle de ses voeux l'institutionnalisation de la nouvelle politique énergétique, en vue d'améliorer le dialogue avec les autres régions du monde (en particulier l'Asie), de même que la mise en place d'une politique d'intervention au niveau communautaire en cas de catastrophes naturelles et une décentralisation du pouvoir. Enfin, Athènes estime que rechercher l'unanimité dans le domaine des politiques communes reviendrait à les paralyser. C'est pourquoi elle propose que, pour les questions ayant trait aux droits des travailleurs, à la culture et à l'environnement, l'on applique la procédure de vote à la majorité qualifiée.

Conclusions du comité interministériel du gouvernement grec (Athènes, 7 juin 1995)

Le 7 juin dernier, le comité interministériel, créé par décision du premier ministre pour élaborer l'approche et les positions grecques dans la perspective de la CIG de 1996, a remis ses conclusions à M. Papandreou.

Le représentant grec au sein du groupe de réflexion se conformera aux instructions arrêtées par le comité interministériel.

Sur la base des conclusions du comité interministériel, la position grecque s'articule en fait autour des idées suivantes:

- a) La priorité première est la cohésion sociale, économique et politique de l'édifice européen. Les liens assurant la cohésion au sein de l'Union doivent être renforcés et non relâchés. Le principe de la solidarité communautaire doit prévaloir à tous les niveaux:
- égalité de tous les États membres sur le plan institutionnel;
 - poursuite sans faille de l'action en faveur de la cohésion économique et sociale au niveau de l'UEM;
 - garantie des frontières extérieures de l'Union et entraide entre les États membres au niveau de la PESC.
- b) Au niveau institutionnel, la participation égale de tous les États membres dans les institutions de l'Union est, pour la Grèce, un principe fondamental. Elle rejette la notion d'une Europe à plusieurs vitesses. Dans le cadre actuel, la participation égale de tous n'interdit pas un fonctionnement plus efficace des institutions de l'Union. À ce niveau, il va de soi également que la Conférence intergouvernementale fonctionnera, par définition, sur la base du principe de l'unanimité (consensus).
- c) À long terme, le renforcement de la PESC est une condition sine qua non de l'existence et de la survie de l'Europe. Dans ce contexte, lorsque les enjeux concernent des intérêts nationaux vitaux des États membres, la règle de l'unanimité (consensus) ne saurait être abandonnée.

La promotion d'une identité européenne en matière de défense et la mise en place progressive d'une politique commune de défense par le biais des procédures de la PESC est une option qui, si elle est acceptée, pourrait permettre de résoudre le problème de la disparité des structures, notamment entre l'UE et l'UEO, à condition que les questions sensibles telles que les frontières extérieures et l'entraide entre États membres puissent être gérées de manière plus efficace.

- d) L'élargissement - avalisé par le Conseil européen - ne devrait pas servir de prétexte pour inverser les conditions économiques et sociales qui sous-tendent l'équilibre actuel au sein de l'Union européenne.

L'élargissement est indissociable de la question des ressources propres s'agissant de pays dont l'adhésion ne manquera pas d'exercer une pression excessive sur le budget et les fonds communautaires. Dans ce contexte, l'adhésion dans un premier temps de Chypre et de Malte constitue l'un des objectifs premiers de la politique étrangère de la Grèce, la décision ayant d'ores et déjà été arrêtée par le Conseil européen et le Conseil des ministres.

- e) La nécessité de renforcer le caractère démocratique de l'Union européenne et l'état de droit n'est pas remise en cause. Ce processus de renforcement s'appuiera d'un côté sur un rôle accru du Parlement européen et des parlements nationaux - eu égard aux procédures internes de chaque État membre pour les questions touchant l'Union européenne - et de l'autre sur les perspectives institutionnelles de coopération dans le domaine des affaires intérieures et de la justice. Dans ce contexte, la "communautarisation" des procédures pourrait bien être la réponse aux questions concernant la préservation de l'état de droit et la protection des droits de l'homme.

D'autre part, le choix de règles semblables à celles appliquées pour la PESG permettrait de résoudre certaines questions touchant des intérêts nationaux vitaux.

- f) Un des objectifs fondamentaux d'un pays comme la Grèce est la sauvegarde et le renforcement de l'identité culturelle de l'Europe, ce qui implique la sauvegarde et le renforcement de l'identité culturelle et linguistique de chaque État membre.
- g) L'Union économique et monétaire ne semble favoriser jusqu'à présent qu'une seule forme de convergence - la convergence nominale - qui ne garantit en aucun cas les perspectives et le rythme de l'intégration européenne. Par conséquent, indépendamment de toute modification apportée aux critères de convergence nominale, l'Europe doit affronter le problème de la convergence réelle et de la cohésion économique et sociale de ses États membres.

La stabilité et la crédibilité sont les deux conditions de l'intégration européenne. En d'autres termes, une légitimité sociale et politique s'impose. Dans ce contexte, et toujours compte tenu du problème de l'affectation des ressources, la Grèce estime que des politiques communes doivent être mises au point dans de nouveaux secteurs comme le tourisme et l'énergie.

ESPAGNE

- a) Présidence de l'Union européenne au cours du second semestre de 1995 et CIG

Le mercredi 12 juillet 1995, le ministre espagnol des Affaires étrangères, M. Javier SOLANA MADARIAGA, a présenté au Parlement européen réuni en session plénière à Strasbourg, le programme d'activité de la présidence espagnole du Conseil de l'Union européenne. Ses priorités s'articulent autour de quatre grands axes: la relance économique de l'Europe dans un cadre socialement intégré; une Europe attentive aux citoyens; une Europe ouverte au monde, dans un climat de stabilité, de sécurité, de liberté et de solidarité; enfin, la mise en place des fondements de l'Europe de l'avenir: la Conférence intergouvernementale de 1996. S'agissant de cette quatrième priorité, la présidence espagnole estime que l'Union, si elle veut relever les nouveaux défis, devra procéder à une réforme de ses institutions qui, tout en préservant l'équilibre institutionnel actuel, garantira la démocratie, l'efficacité et la transparence du processus de décision. Compte tenu des principes et objectifs de l'Union, la CIG devra se prononcer sur le maintien d'un cadre institutionnel unique et la préservation et le développement de l'acquis communautaire, deux éléments qui ont assuré à ce jour le succès du processus d'intégration européenne. D'autre part, l'Union européenne doit renforcer la sécurité intérieure et extérieure de ses citoyens. Pour cela, il faut développer les objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune et la doter des instruments nécessaires à son fonctionnement. Il est urgent également de définir, dans le traité, les objectifs et mécanismes permettant de résoudre à l'échelle européenne les questions touchant la justice et les affaires intérieures qui ne peuvent être résolues au niveau de chaque État.

Toutes ces questions seront examinées par le groupe de réflexion pendant le semestre en cours, mais les chefs d'État et de gouvernement consacreront une réunion extraordinaire à Majorque pour aider à la réflexion et préparer les conclusions du Conseil européen de Madrid dans ce domaine. La présidence espagnole souhaite que ce Conseil européen ne se borne pas à recevoir le rapport du groupe de réflexion mais qu'il convoque la Conférence intergouvernementale

en fixant la date de début de ses travaux sous la présidence italienne, au cours du premier semestre de 1996.

Dans l'optique de la CIG, les échéances à garder présentes à l'esprit sont le sommet extraordinaire des chefs d'État et de gouvernement, accompagnés de deux personnes seulement, qui se déroulera à Palma de Mallorca, les 22 et 23 septembre, et qui devra réfléchir à l'avenir de l'Union et à la réforme de 1996, ainsi que le Conseil européen de Madrid qui se tiendra les 15 et 16 décembre.

b) L'Espagne et la Conférence intergouvernementale de 1996

Document "La Conférence intergouvernementale de 1996. Éléments de réflexion"

Concernant la position espagnole durant la tenue de la Conférence, il existe déjà un premier document assez complet (100 pages) élaboré par la présidence espagnole du groupe de réflexion et le ministère des Affaires étrangères, intitulé "La Conférence intergouvernementale de 1996 - Éléments de définition de la position espagnole". Ce document revêt un caractère stratégique et, loin de se borner à envisager des prises de position bien arrêtées, il s'efforce essentiellement d'établir dans le détail et en recourant à une méthodologie analytique le catalogue des problèmes qui devront être abordés lors des négociations de la CIG et des solutions qui pourront y être apportées. Ce document a été présenté à la commission mixte Assemblée-Sénat chargée des affaires relatives à l'Union européenne du parlement espagnol le 2 mars dernier. Même si dans ses déclarations de la mi-février, dont il a été question plus haut, Carlos WESTENDORP a d'ores et déjà annoncé que ce document n'exprimait en aucune manière les positions que l'Espagne défendra au sein du groupe de réflexion, il va sans dire que les points de vue émis dans ledit document reflètent nombre des thèses qui seront défendues par la délégation espagnole tout au long de la CIG, de même que durant les travaux préparatoires de cette Conférence.

Les questions évoquées dans ce document sont très variées et se rapportent, outre à l'ordre du jour de la Conférence, à des questions fondamentales telles que les différentes formes que pourrait prendre la Conférence, en fonction du climat qui prévaudra, les grandes questions qui y seront abordées, l'élargissement de l'Union européenne, le consensus et la transparence.

Le document expose en premier lieu les **modèles possibles de Conférence en fonction de la situation actuelle**, caractérisée par les répercussions de la crise économique et politique survenue après la signature du traité de Maastricht. Pour ce qui est de la durée de la CIG, le document espagnol émet l'hypothèse que la lenteur du rythme des travaux nous amène jusqu'au-delà des élections législatives au Royaume-Uni, au printemps de l'année 1997 peut-être. Le document présente, par ailleurs, trois modèles possibles en ce qui concerne le déroulement et la portée finale de la CIG:

- * Modèle de portée limitée: discussion sur un nombre minimal de sujets indispensables pour rendre l'élargissement possible (matières institutionnelles et politique étrangère et de sécurité commune, fondamentalement). Cette conception limitative et réaliste de la CIG jetterait les bases d'un accord final rapide et d'une prompt ouverture des pourparlers d'élargissement.
- * Modèle ouvert: négociation sur tous les sujets retenus au préalable et, en outre, sur tout autre sujet que proposerait chacun des États membres ou

chacune des institutions, à l'instar de ce qui s'est passé à Maastricht. Le document mentionne à ce propos trois variantes possibles:

- Examen des questions soulevées, mais non résolues, lors de conférences antérieures (sont cités la Charte des droits et devoirs fondamentaux des citoyens, la procédure électorale uniforme pour l'élection du Parlement européen, la modification du système des ressources propres, le transfert à la Communauté des compétences visées aux points 1 à 6 de l'article K.1, l'insertion du Fonds européen de développement dans le budget des Communautés, la modification de l'article N.1, l'inclusion éventuelle d'une liste de compétences, la réforme des instruments de cohésion, le développement de la politique industrielle, la réforme de la procédure budgétaire, notamment).
 - Réforme globale et en profondeur des traités. Il serait extrêmement surprenant, dans les circonstances actuelles, que cette façon de faire soit acceptée par tous. Elle suppose, notamment, que soient acceptées la "géométrie variable", dès l'ouverture de la conférence, ou au stade ultime de celle-ci, ainsi que la modification de l'article N, qui requiert l'unanimité des États membres.
 - Recul ou régression du système (hypothèse plausible, mais peu probable, d'après le document), avec une approche des problèmes s'apparentant à l'"Europe à la carte", laquelle menacerait la persistance des deux éléments fondamentaux du système actuel: le cadre institutionnel unique (article C du TUE) et la préservation de l'acquis communautaire (article N paragraphe 2, en liaison avec les articles A et B du TUE).
- * Formule intermédiaire: il s'agirait de coordonner des pourparlers en deux phases ou étapes, négociées et entrant en vigueur simultanément ou séparément, la première pour régler la question de l'agenda fixé à Maastricht, Ioannina et Corfou et pour permettre l'ouverture des négociations d'adhésion, la seconde pour négocier ensuite un saut qualitatif de grande ampleur, surtout après qu'un certain nombre de pays seront passés à la troisième phase de l'Union économique et monétaire vers 1999, rendant ainsi possible l'achèvement du grand élargissement vers l'Est et vers le Sud.

La question de la forme juridique donnée aux résultats de la Conférence, qui, d'après le document, pourraient être coulés sous forme de traité, ou sous forme de constitution (celle-ci conférerait plus de transparence au processus de la construction européenne mais déchaînerait de vigoureux réflexes nationalistes) n'influe pas sur le choix des modèles proposés. Toutefois, quel que soit le choix politique, le document espagnol déclare que le texte final doit être concis, clair et le plus accessible possible, ce dans un souci de transparence: simplification des structures juridiques et réglementaires actuelles, suppression des textes superflus ou dépassés et rédaction la plus claire et la plus précise possible. C'est, précisément, au consensus et à la transparence nécessaires que le document consacre ses dernières pages, en associant au débat sur la CIG institutions politiques, forces sociales, médias et société dans son entier.

Au nombre des grands chapitres du document espagnol, figure celui des grandes questions de la CIG 1996. Le document évoque, comme un préalable, les diverses conceptions de l'Europe et affirme que l'alternative est la suivante: poursuite d'un processus d'intégration régi par des principes exclusivement libéraux et fondamentalement intergouvernementaux, à faible coût budgétaire et large marge d'autonomie nationale et obéissant au principe de subsidiarité (conception des choses que le document attribue au Royaume-Uni, à la France et

même à l'Allemagne) ou renforcement d'une autorité centrale qui garantisse le fonctionnement des politiques communes aux amples moyens financiers et une plus grande neutralité politique dans l'orientation des politiques et dans la prise de décision (point de vue supranational que le document attribue à l'Espagne, à la Belgique, au Grand-Duché de Luxembourg et, jusqu'il y a peu, à l'Italie). Le document espagnol évoque, toujours en tant que préalable et comme compromis entre l'une et l'autre conceptions, les différentes géométries proposées et se prononce en faveur de la "géométrie variable", ou solidarité renforcée, qu'il considère comme la meilleure solution pour rompre le cercle vicieux approfondissement/élargissement de l'Union, encore que les six conditions suivantes doivent être respectées: faire office de dernier recours; être ouverte à tous; pourvoir à des politiques d'accompagnement renforçant la cohésion globale et la convergence des pays retardataires; maintien de l'acquis communautaire dans son intégralité; préservation du cadre institutionnel unique; et, enfin, compatibilité avec la stabilité politique de l'Europe.

Parmi les problèmes spécifiques, le document évoque l'Union économique et monétaire: à l'en croire, il y a tout lieu de penser que l'Espagne souhaiterait ne pas aborder la question de l'Union économique et monétaire, pour éviter l'introduction de nouveaux critères de convergence (chômage ou déficit de la balance commerciale, par exemple). Le document admet toutefois que la modification du seuil de la majorité qualifiée visé à l'article 148 du traité aura d'incontestables répercussions sur le passage à la phase finale de l'Union économique et monétaire (puisque, en vertu de l'article 109 J.2, le Conseil doit se prononcer sur le sujet à la majorité qualifiée) ainsi que sur la procédure, visée à l'article 104 C, de sanction en cas de déficits publics excessifs. Le document traite également des mécanismes de solidarité et de la cohésion économique et sociale et propose, pour le cas où, quand bien même ils ne figureraient pas, formellement, à l'ordre du jour de la Conférence, de tels sujets seraient évoqués dans l'hypothèse d'une grande réforme globale et de l'examen des questions financières découlant de l'élargissement, que l'on examine les sujets suivants: élimination totale des effets régressifs de la troisième ressource TVA; renforcement des fonds structurels et de cohésion; introduction d'une cinquième ressource, progressive; examen éventuel d'autres options (introduction d'un "mécanisme de péréquation" fiscale, par exemple). En fait, pour le document, la modification des dispositions relatives à la cohésion économique et sociale est improbable avant l'an 2000 parce que la dynamique des nouveaux élargissements ne l'imposera pas.

Le document espagnol évoque également, parmi nombre d'autres questions particulières, l'insertion de compétences nouvelles dans les secteurs de l'énergie, du tourisme et de la protection civile. Quoiqu'elle ne révèle rien de sa position en la matière, il semble probable que l'Espagne continue à proposer une autorité commune dans le secteur énergétique tout en étant d'avis qu'une politique européenne dans le domaine du tourisme n'est pas indispensable et tout en exigeant qu'une référence explicite soit faite au principe des "moyens nécessaires" dans le secteur de la protection civile, pour éviter que l'Union ne prenne des décisions qui obligent les États membres à consentir des dépenses non couvertes par le budget des Communautés.

Pour ce qui est des politiques qui ne sont pas purement économiques, telles l'éducation, la santé et la culture, l'Espagne se prononcera à coup sûr en faveur de leur approfondissement et se montrera, par voie de conséquence, peu encline à toute tentative de réduction des compétences de l'Union. Quant aux politiques à incidence de coût élevée sur les économies nationales, tels l'environnement, la protection des consommateurs, la R & D, la politique sociale, la fiscalité et les grands réseaux, le document espagnol situe le problème majeur dans le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée pour

l'adoption de décisions, du fait de leurs importantes répercussions politiques, économiques et sociales. Il en découle, que l'Espagne insistera tout spécialement, semble-t-il, sur les exceptions pour lesquelles l'unanimité pourrait être maintenue et, simultanément ou alternativement, sur le système de pondération des voix qui garantisse la meilleure défense des intérêts nationaux.

Pour ce qui est du deuxième pilier (PESC), le document espagnol, qui, en fin de compte, prévoit des réformes de portée plus limitée et des dispositions d'ordre pratique, établit une distinction entre questions de politique étrangère et questions de sécurité et de défense communes. En matière de politique étrangère, le document mentionne comme exemples des questions qui pourraient se poser les questions suivantes: unanimité ou majorité qualifiée (et est d'avis que l'unanimité est le fauteur du plus petit dénominateur commun); opportunité de créer ou non une sorte de centre moteur et d'impulsion de l'Union européenne dans le domaine de la PESC (le document estimant en l'occurrence que les propositions dans ce domaine semblent ne pas tenir compte des potentialités qu'offre la direction PESC créée au secrétariat général du Conseil); rôle de la Commission et renforcement éventuel de son pouvoir d'initiative (le document ne se prononçant en faveur d'aucune initiative particulière), rôle du Parlement européen (le document se bornant à constater la grande diversité d'opinions existante); participation des membres au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (encore que le document prévoie qu'une telle possibilité serait plus réalisable sur le plan juridique que sur le plan politique); modification indirecte du système de représentation de l'Union européenne visé à l'article J.5 (présidence ou troïka), le document préconisant un renforcement plus important de la présidence; coopération entre les États membres de l'Union dans les pays tiers; d'autres questions, enfin, qui ne nécessitent pas obligatoirement une révision formelle du traité (fixation de priorités de l'Union d'une durée dépassant celle des présidences semestrielles; nécessité d'assouplir le mode de dialogue politique de l'Union européenne avec les pays et les groupes de pays tiers; élimination des ambiguïtés de la base juridique des positions communes adoptées dans le cadre de la PESC; clarification de la question du financement de la PESC, par exemple).

En ce qui concerne la sécurité et la défense communes, le document propose la révision des dispositions relatives à la sécurité au moyen de deux procédures, distinctes mais complémentaires: d'une part, utilisation accrue des mécanismes de concertation (positions communes) visés à l'article J.2, au sein des organisations et des conférences internationales, et, d'autre part, recours accru au système des actions communes prévu dans le cadre de la PESC. En ce qui concerne la redéfinition des relations Union européenne/UEO, le document formule trois options de base: insertion pleine et entière de la politique de défense en tant que partie intégrante de l'Union européenne; maintien du *statu quo*, le caractère autonome, quoique lié, de l'Union européenne et de l'Union de l'Europe occidentale étant préservé; autres options intermédiaires favorisant une convergence progressive. En vertu de l'option choisie, il s'agirait de donner une réponse, d'une manière ou d'une autre, à un nombre important de questions - financement, contrôle parlementaire, nombre et identité des pays participants - ainsi, au demeurant, qu'à d'autres questions de fonctionnement (relations des unités militaires multinationales européennes avec l'Union européenne ou avec l'Union de l'Europe occidentale et création d'un marché commun des armements après révision de l'article 223, par exemple).

Pour ce qui est du troisième pilier et des questions de justice et des affaires intérieures, on peut conclure du document de référence que l'Espagne est, d'emblée, très réticente à l'égard du passage de la règle actuelle de l'unanimité à celle de la majorité qualifiée (ce qui ne va pas sans conséquences dès lors, dans la perspective d'une communautarisation éventuelle), surtout en matière de libre circulation des personnes et des frontières extérieures (Gibraltar); en matière de droit d'asile (dès lors que certaines législations européennes autorisent l'octroi de l'asile aux ressortissants d'autres États de l'Union); en matière d'immigration (dès lors que ne se dessine pas une authentique politique globale de l'immigration). En revanche, il est probable que l'Espagne se prononcera en faveur du passage de l'unanimité à la majorité qualifiée dans les domaines de la toxicomanie et de l'harmonisation des législations civiles et pénales. Dans le même temps, le document propose que succède aux actuels accords bilatéraux d'extradition une réglementation, ou accord, multilatérale qui simplifie et rende automatique l'extradition entre États membres, mais ne se prononce expressément ni sur la coopération entre polices ni sur l'office commun des douanes aux frontières extérieures. Enfin, il y a lieu de conclure de ce document que l'Espagne est disposée à renforcer le système institutionnel prévu en accordant un rôle plus important à toutes les autres institutions communautaires, Cour des comptes incluse.

Autre grande question de la CIG dont le document traite: la réforme institutionnelle. En cette matière, les principaux avis exprimés sont les suivants:

- * Pour ce qui est du Conseil, le document évoque un renforcement prévisible de ses pouvoirs. Pour ce qui est du système de vote, est traitée pour commencer la question du passage de l'unanimité à la majorité qualifiée, déduction pouvant d'ores et déjà être faite que, pour l'Espagne, dans des domaines comme les décisions relatives aux deuxième et troisième piliers, à l'harmonisation fiscale, à la politique industrielle, à la sécurité sociale et à la protection sociale en général, aux grands réseaux, aux fonds structurels et au Fonds de cohésion, à la qualité des services publics et à l'environnement, entre autres sujets, la solution passe par le maintien de la règle de l'unanimité, ou par sa transformation en majorité hyperqualifiée (et, ce qui est plus improbable, par leur exclusion du champ de compétences de l'Union ou par la combinaison des possibilités qui précèdent). Pour ce qui est de la majorité/minorité de blocage, le document avance plusieurs possibilités: maintien, après l'élargissement, du compromis de Ioannina dans les mêmes termes ou dans des termes similaires; modification de l'actuelle pondération des voix de manière telle que deux grands pays (6 si on y ajoute l'Espagne et la Pologne) et un pays de taille petite ou moyenne puissent atteindre la minorité de blocage, en leur attribuant dans ce but deux voix supplémentaires; fixation, en tant que norme, d'une minorité de blocage à un niveau plus élevé tout en prévoyant, à titre d'exception, une autre minorité, constituée d'un nombre moins élevé de votes émis par au moins trois pays représentant plus de 100 millions d'habitants; établissement d'un double système de vote (nombre de voix et tel pourcentage de la population ou nombre de voix et nombre minimal de pays); ou, finalement, établissement de minorités de blocage en fonction des secteurs concernés en fixant des pondérations distinctes de vote en fonction des sujets ou des politiques à décider, sur la base des précédents visés à l'article 28 du traité CECA ou à l'article 129 D du traité sur l'Union européenne.

Le document se prononce également au sujet de la modification de la pondération des voix, dans un sens donnant à chaque État, au sein du Conseil, un poids qui reflète mieux son poids démographique: pour l'Espagne, la formule la plus satisfaisante réside dans l'attribution de deux voix

supplémentaires à l'Allemagne, à la France, au Royaume-Uni, à l'Italie et à l'Espagne ainsi qu'à la Pologne au moment venu, dans le cadre d'un élargissement futur à une trentaine de pays. Le document mentionne, de manière complémentaire, la double pondération, déjà évoquée, voix/population ou voix/nombre d'États ainsi que les problèmes que représentent les "micro-États". Pour ce qui est du leadership et de la coordination du Conseil ainsi que de la présidence, le document semble montrer une préférence pour le renforcement de cette dernière et fait avant tout état des différentes formules susceptibles de donner plus de continuité à la présidence: étendre son mandat dans le temps; créer des "équipes présidentielles", constituées de 4 ou 5 grands groupes de pays représentant des particularités nationales distinctes et quelque 100 millions d'habitants chacun et pourvues d'un mandat de 12 ou de 18 mois; établir une présidence du type "troïka" (un grand pays et deux pays moyens ou petits) pour une période minimale de 18 mois; établir une présidence "élective" pour une période qui ne soit pas inférieure à un an; enfin, dernière possibilité, établir une présidence assumant, pendant deux années et demie, la représentation extérieure et assurée par telle personnalité, les présidents du Conseil et de la Commission assurant les vice-présidences. Pour ce qui est de la simplification et de la transparence, le document suggère d'étudier la possibilité de la publicité des débats quand le Conseil agit en tant que Chambre législative tout en maintenant la confidentialité des débats lorsqu'il agit en tant qu'exécutif.

- * Pour ce qui est de la **Commission**, le document commence par étudier la question de sa composition et du nombre de membres, en évoquant les éventualités suivantes: nombre de membres nettement inférieur à celui des États membres, chacun d'entre eux étant doté d'un portefeuille vraiment effectif, et attribution aux grands pays d'un membre permanent, les petits pays se partageant les portefeuilles restants sur la base d'un tour de rôle; nombre de membres de la Commission égal à celui des États membres (solution réputée inefficace); maintien du *statu quo* (deux membres de la Commission pour les grands pays et un pour les petits pays), mais à deux niveaux différents: membres de la Commission à part entière et membres adjoints; ou, enfin, introduction au sein de la Commission d'un système de vote pondéré, similaire à celui du Conseil. Pour ce qui est de la nomination de la Commission, le document évoque également les diverses options, mais sans se prononcer en faveur de l'une ou l'autre d'entre elles, et en fait autant pour ce qui est du contrôle et de la responsabilité politique de la Commission. Le document formule l'hypothèse que le Parlement européen soit chargé du contrôle de la gestion quotidienne de la Commission, mais se borne, en matière d'initiative, à présenter les diverses options, sans prendre aucunement parti pour l'une ou l'autre d'entre elles.
- * Pour ce qui est du **Parlement européen**, le document prévoit un débat, capital et sujet à controverse, sur le renforcement de ses pouvoirs, à la faveur de la CIG, dans plusieurs domaines. Tout d'abord, pour ce qui est de l'extension des pouvoirs législatifs du Parlement européen, le document fait état de fortes possibilités de parvenir à une extension du champ d'application de la procédure de codécision, ce qui, d'un point de vue strictement logique, devrait aller de pair avec l'extension de la prise de décision à la majorité; le document propose, en outre, d'ouvrir un débat sur le regroupement de toutes les procédures législatives en vigueur en deux ou trois modèles, voire en un seul, dans un souci de simplification des procédures. Le document affirme, ensuite, que les débats seront axés également sur les questions de hiérarchie des normes et d'initiative législative, quoiqu'il ne formule aucune proposition particulière. Pour ce qui est, enfin, du nombre et de la répartition des sièges ainsi que des types de vote, le document estime que le nombre de députés européens devrait osciller entre 650 et 700; qu'il faut

remédier au déséquilibre actuel de la répartition des sièges par rapport aux chiffres de la population, en réduisant de manière linéaire le nombre de sièges par État membre; et qu'il faut revoir les modes de scrutin pour les procédures de décision et pour certaines majorités requises (censure éventuelle de la Commission, par exemple).

D'après le document, il serait opportun d'étudier la question, controversée, de la procédure électorale uniforme, de manière telle que, quoiqu'elle ne nécessite pas la modification du traité puisque le Conseil pourrait l'adopter à l'unanimité, la réforme introduise directement cette procédure dans les législations nationales, ce qui, dans certains cas, nécessitera des modifications constitutionnelles. Le document fait, par ailleurs, état de l'impossibilité pratique que le contrôle du Parlement européen sur le Conseil soit accepté ainsi que de la possibilité d'accorder des pouvoirs accrus au Parlement européen dans les questions relevant des deuxième et troisième piliers, tout en évoquant aussi la possibilité que les discussions portent également sur la révision des pouvoirs du Parlement européen en matière budgétaire, sur la revendication déjà ancienne du Parlement européen d'abolir la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires, sur le problème de la levée d'impôts communautaires et, enfin, sur la suppression éventuelle de l'avis conforme dans le domaine législatif.

Pour ce qui est des relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux, le document évoque les principales possibilités déjà émises: généralisation de ce que l'on appelle le "système danois", qui suppose l'existence, au sein de chaque parlement national, d'une commission spécialisée dans les affaires de l'Union européenne; organisation de sessions Parlement européen/parlements nationaux, soit sous forme de grandes réunions ("assises"), soit par l'institutionnalisation d'une grande chambre mixte Parlement européen/parlements nationaux; création d'une deuxième chambre, qui agirait soit en tant que Sénat ou Chambre des régions, soit en tant que chambre représentant, en tout ou en partie, les parlements nationaux, soit en tant que chambre mixte, composée de représentants du Parlement européen et de représentants des parlements nationaux. Il semble, en fait, que le document se prononce en faveur de la création de "commissions mixtes" Parlement européen/parlements nationaux, exclusivement pour les questions relatives aux deuxième et troisième piliers, ce en institutionnalisant la pratique actuelle, informelle, de la COSAC (Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires).

- * Pour ce qui est de la **Cour de justice**, le document espagnol évoque la possibilité de réduire ses compétences en tant que "créateur" du droit, mais en lui conférant, en compensation, la qualité de "Cour constitutionnelle". Cette intention se fonderait sur la doctrine juridique allemande - et britannique - grâce à une interprétation extensive du principe de subsidiarité et se concrétiserait par la révision de l'article 177 du traité, source principale de la capacité juridique de la Cour au cours de ces dernières années. Le document insiste toutefois sur la fonction principale et fondamentale de la Cour: celle-ci est seule habilitée à interpréter le droit communautaire. Le document s'interroge sur l'opportunité d'étendre, avec les précautions qui s'imposent, sa juridiction aux deuxième et troisième piliers. Il propose en outre que les juges soient nommés après consultation du Parlement européen et/ou du Conseil européen.
- * Pour ce qui est des autres institutions, le document traite en premier lieu de la **Cour des comptes**: il est d'avis que des modifications pourraient se révéler nécessaires pour ce qui est du nombre de ses membres, pour ce qui est des articles E (mise sur un pied d'égalité par rapport aux autres

institutions en ce qui concerne les deuxième et troisième piliers) et 173 paragraphe 3 (recours devant la Cour de justice) et pour ce qui est du renforcement de ses pouvoirs de contrôle de la fraude. Pour ce qui est du **Comité des régions**, le document laisse entendre que l'Espagne sera du nombre des délégations enclines à promouvoir une évolution institutionnelle qui le convertisse, non pas en deuxième chambre, mais en institution à part entière - au lieu du simple organe consultatif qu'il est actuellement -, laquelle institution aurait pour tâche de veiller à la bonne application du principe de subsidiarité aux niveaux local et régional. Pour ce qui est du **médiateur**, ou défenseur du peuple européen (*ombudsman*), le document pose la question de l'extension de ses compétences aux cas de non-application ou d'application non conforme du droit communautaire par les États membres. Enfin, le document espagnol ne prévoit pas de modifications importantes en ce qui concerne d'autres institutions ou organismes, telles la **Banque centrale européenne**, la **Banque européenne d'investissement** ou le **Comité économique et social**.

Le document espagnol évoque également, de manière spécifique, la question de l'**équilibre institutionnel**, en affirmant que l'Espagne devra, dans ce domaine, fonder sa position sur les principes, déjà cités, de préservation de l'acquis communautaire et du cadre institutionnel unique ainsi que sur la non-modification de l'équilibre institutionnel, si ce n'est qu'on pourrait, tout au plus, se fonder sur ce dernier pour le modifier "vers le haut", dans le but d'éviter des sauts dans l'inconnu. Le document évoque en premier lieu, dans ce contexte, le principe de subsidiarité, en rappelant que l'Espagne estima même, en son temps, qu'il n'était pas nécessaire, voire néfaste, de l'insérer dans le traité. Or, dès lors qu'il n'est pas exclu que l'on veuille, une fois encore, réviser l'article 3 B, deuxième paragraphe, à la faveur de la CIG, on conclut déjà du document que l'Espagne est fermement hostile à l'idée d'établir une liste précise des compétences communautaires, ce qui pourrait aboutir à une négociation sans issue; l'Espagne semble, de même, prête à s'opposer à toute velléité d'abrogation de l'article 235 du traité. En résumé, le document affirme que la subsidiarité ne doit en aucun cas se transformer en une arme de limitation des compétences d'ores et déjà transférées à l'Union ni être utilisée pour les accroître, mais qu'il s'agit exclusivement d'un instrument utilisé pour savoir, dans chaque cas concret, lorsque les compétences sont partagées, sans être définies clairement, "**qui doit faire quoi**". L'Espagne est d'avis que la subsidiarité n'est rien d'autre qu'un guide qui permet de déterminer quand, en raison de sa dimension ou de ses répercussions, telle action serait plus efficace si elle était réalisée au niveau de l'Union ou si elle l'était au niveau des États membres.

Le document évoque également la question du principe des moyens nécessaires visé au paragraphe 3 de l'article F du traité sur l'Union européenne et propose de transférer ce principe, que son inscription dans le titre I, et non dans le titre II, des dispositions communes empêche actuellement d'être automatiquement opérationnel, dans le pilier communautaire, pour que toute décision prise pourvoie à une dotation budgétaire déterminée et pour que le principe même puisse être invoqué devant la Cour de justice. Comme solution de rechange, le document espagnol demande que soient prévus des mécanismes précisant et clarifiant ce principe et propose à cet effet deux possibilités: prévoir, au moment de proposer une décision, d'en évaluer les répercussions économiques sur les États membres et, en fonction de cela, d'assortir cette décision des moyens indispensables pour y faire face; ou limiter la portée financière d'une décision, tout au plus à un cofinancement public, qui ne peut jamais être majoritaire et qui garantisse que chaque pays gère et contrôle de manière appropriée le budget des programmes et des actions.

Pour ce qui est des politiques communes, le document espagnol évoque la possibilité que le débat portant sur la modification éventuelle de certaines d'entre elles soit relancé à la faveur de la CIG (cohésion, PAC, pêche, transports, marché intérieur) et qu'il en aille de même pour ce qui est d'autres politiques (concurrence, harmonisation de la fiscalité, politique industrielle, énergie et politique sociale). Il y a toutefois un lien avec la question de la citoyenneté de l'Union et des droits fondamentaux, le document offrant ici deux possibilités concrètes: soit étoffer de manière substantielle la liste des droits prévus au chapitre actuel sur la citoyenneté de l'Union (articles 8 à 8 E), en y incluant, notamment, un article consacré à la lutte contre le racisme et la xénophobie, soit établir une charte des droits fondamentaux des citoyens de l'Union qui englobe, dans l'optique des élargissements futurs, tous les droits tenus pour fondamentaux dans l'acquis européen, lesquels se trouveraient, de la sorte, protégés tant par les institutions de l'Union que par celles des États membres. On pourrait, par ailleurs, étendre la notion de "principes démocratiques" à ceux dont fait état, en tant que fondement de l'Union, l'article F paragraphe premier, pour ce qui est des cas de modification de régime ou de violation desdits principes.

Pour ce qui est du régime linguistique, le document espagnol se borne à rappeler que l'Espagne est soucieuse, en raison de son indéniable et vaste rayonnement international, de voir l'espagnol figurer au nombre des langues de travail de l'Union. Pour ce qui est de la ratification et de l'entrée en vigueur du texte consignant par écrit les résultats de la Conférence, le document espagnol offre deux options: soit intégrer les pays réticents sur la base de formules d'*opting out* (clause d'exemption), soit modifier l'article N au moyen d'une formule, analogue à la proposition du "projet Spinelli" du Parlement européen (1984), qui évite le recours à l'unanimité. Est également évoquée la possibilité suivante: le pays qui ne ratifie pas parce que le référendum organisé s'est soldé par un résultat négatif en organise un second et, en cas de nouveau résultat négatif, quitte l'Union européenne.

Il est un autre, et vaste, chapitre, dont traite le document espagnol: l'élargissement de l'Union européenne. La grande question qui se pose à cet égard, selon ce document, ne réside ni dans la date (au terme de la CIG) ni dans l'identité des candidats (les pays baltes mis à part, on ne considère pas, dans l'état actuel des choses, du moins, que les autres républiques de la défunte URSS soient des candidats possibles), mais bien dans la manière dont l'élargissement se produira. D'après le document, cet élargissement requiert, d'une part, un approfondissement réel de l'Union grâce à la CIG et, d'autre part, la solution des problèmes que l'élargissement suscite. Ces problèmes seraient de nature variée:

- problèmes institutionnels, lesquels modifieront à leur tour les équilibres actuels, politiques et économiques, tant et si bien que certains secteurs, de l'agriculture méditerranéenne, notamment, pourraient se retrouver minoritaires;
- problèmes sociaux, liés essentiellement aux mouvements migratoires, ceux-ci pouvant, au surplus, se poser de manière plus aiguë dans un nombre limité d'États membres;
- problèmes politiques et de sécurité dès lors que l'Union sera limitrophe des anciennes républiques soviétiques, ce qui accroîtra les problèmes de politique étrangère de l'Union et la mettra en charge des problèmes de sécurité de ses nouveaux membres;

- problèmes économiques, liés au retard relatif de ces pays, dont le revenu national ne dépasse pas 30% de la moyenne européenne, dans le meilleur des cas;
- et, surtout, les problèmes financiers, qui auraient, pour l'essentiel, des répercussions sur le financement de la PAC et des instruments de la cohésion économique et sociale.

En ce qui concerne la politique agricole commune, le document espagnol propose pour solution de fixer des transitions très longues (avec maintien des contrôles aux frontières), parallèlement à l'établissement d'autres mesures, à définir, pour éviter que l'élargissement ne se réalise au détriment des membres actuels de l'Union. Pour ce qui est de la cohésion économique et sociale, le document offre l'alternative suivante: ou bien on octroie des crédits supplémentaires en faveur des nouveaux pays, en accroissant de manière considérable le budget communautaire, ou, si l'on souhaite maintenir les dépenses à leur niveau actuel, on affecte les crédits actuels de la cohésion à 15 à l'élargissement vers l'Est, auquel cas ce seraient les pays et les régions les moins favorisés de la Communauté dans son état actuel qui subiraient en entier le contrecoup du financement de l'élargissement. Le document espagnol se prononce, en fait, pour l'attribution de nouveaux crédits additionnels importants, qui seraient contrebalancés plus que suffisamment par les avantages politiques et économiques de l'élargissement. En fin de compte, le document propose, plutôt que de modifier les critères de cohésion, la modification de l'acquis en matière de ressources propres ou l'introduction, en tant que cinquième ressource, d'un mécanisme de péréquation fiscale. Pour ce qui est de la date à laquelle il convient de traiter ces problèmes (pendant la Conférence intergouvernementale, pendant les pourparlers d'adhésion ou au moment du réexamen des nouvelles perspectives financières à compter de 1999,) la thèse qui ressort du document espagnol est celle-ci: la question du financement en général doit être traitée au cours de la négociation pluriannuelle du paquet de perspectives financières et non, par voie de conséquence, lors de la Conférence intergouvernementale, afin de ne pas compromettre le succès. Pour l'Espagne, il ne faut pas modifier l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993. Par ailleurs, elle est d'avis que l'agriculture et la cohésion disposent de leurs mécanismes propres de révision dans le cadre du traité et qu'ils ne devraient pas faire l'objet d'un débat lors de la Conférence intergouvernementale, mais bien à l'occasion des pourparlers d'adhésion, après que la conférence aura eu lieu.

Document de réflexion du 4 juillet 1995 sur l'UEO. Contribution à la Conférence intergouvernementale de 1996.

L'Espagne assume actuellement à la fois la présidence de l'Union européenne et celle de l'UEO. Le Conseil des ministres de l'UEO, réuni à Lisbonne le 15 mai 1995, a, dans sa déclaration, chargé le Conseil permanent de cette organisation de lui soumettre un rapport à sa prochaine réunion, en novembre à Madrid. À cet effet, la présidence espagnole de l'UEO s'est engagée à présenter un document de réflexion sur la contribution de l'UEO à la CIG, document appelé à servir de base au rapport du Conseil permanent. Le document examiné ci-après vise à jeter les premières bases de la réflexion engagée au sein de l'UEO. Sont abordés également les progrès déjà réalisés et des propositions pour l'avenir, le tout dans une triple perspective: les relations de l'UEO avec l'Union européenne, les relations de l'UEO avec l'Alliance atlantique et le rôle opérationnel de l'UEO. Quoi qu'il en soit, les relations UEO/UE et les relations UEO/OTAN sont complémentaires et se renforcent mutuellement même si ces différentes organisations sont de nature différente. C'est pourquoi, le document postule que les interactions et les relations entre

elles seront capitales au moment d'adopter les décisions découlant de la Conférence intergouvernementale.

La première partie du document comporte une évaluation des progrès réalisés concernant l'identité européenne en matière de sécurité de défense depuis le traité de Maastricht. Le développement des relations entre l'Union européenne et l'UEO est ainsi analysé et les résultats obtenus et les lacunes constatées sont mis en lumière. Le document analyse ensuite les relations entre l'UEO et l'OTAN et évalue aussi les progrès accomplis ainsi que les difficultés rencontrées. Enfin, il fait le bilan, positif et négatif, du développement du rôle opérationnel de l'UEO.

En ce qui concerne les relations entre l'UEO et l'Union européenne, un certain nombre de progrès notables sont mis en lumière, parallèlement à quelques lacunes. Dans l'ensemble, la réalisation des prévisions relatives à l'établissement d'une coopération entre les conseils et les secrétariats de l'UEO et de l'Union européenne, coopération amorcée à l'automne de 1994, est, selon le document, en bonne voie. En outre, des progrès importants ont été accomplis en ce qui concerne l'établissement des mécanismes d'information et de consultation entre la Commission européenne et l'UEO ainsi que l'harmonisation de la durée des présidences des deux organisations à partir du 1er juillet 1994. D'autre part, tous les pays de l'Union qui n'étaient pas membres de l'UEO ont accédé à l'invitation qui leur était faite de participer aux travaux de l'organisation, mais les différences de statut ont engendré une asymétrie entre les deux entités, asymétrie préjudiciable au développement complet de l'UEO en tant qu'instrument de défense de l'Union. D'autre part, les dates des réunions ne sont toujours pas synchronisées, les méthodes de travail de part et d'autre divergent encore et la question de l'harmonisation des cycles de rotation des présidences reste sans réponse. Qui plus est, rien n'a été fait pour promouvoir une coopération plus étroite entre l'Assemblée parlementaire de l'UEO et le Parlement européen. Enfin, aucune des deux entités n'a arrêté les modalités pratiques nécessaires pour permettre à l'UEO, comme elle en a reçu mission, d'élaborer et de mettre en oeuvre des décisions et actions de l'Union ayant des incidences dans le domaine de la défense, aspect pourtant capital des relations entre l'UEO et l'Union européenne.

Pour ce qui est des relations entre l'UEO et l'Alliance atlantique, le document de la présidence espagnole examine comment le paragraphe 4 de la déclaration de l'UEO du 10 décembre 1991 a été mis en oeuvre. Comme chacun sait, ce paragraphe dispose que les relations entre l'UEO et l'OTAN ont pour objet de développer l'UEO en tant que moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique. Le document espagnol examine, d'une part, la manière dont ce rôle a été réaffirmé, ainsi que les responsabilités et la contribution des États membres de l'Union européenne à l'Alliance atlantique, et, d'autre part, les mesures appliquées pour resserrer davantage les liens et relations de travail spécifiques entre les deux entités. Sur ce deuxième point, et pour ce qui est de la coordination entre les États de l'UEO pour les questions touchant l'Alliance atlantique, le document fait état en premier lieu des difficultés politiques et pratiques considérables rencontrées au moment de faire usage plus fréquemment de la faculté d'introduire une position commune dans le cadre du processus de consultation de l'Alliance atlantique. D'autre part, il constate aussi qu'à ce jour le processus de consultation entre l'UEO et l'OTAN sur la conduite à tenir à l'avenir dans les situations d'urgence n'a même pas été amorcé. En revanche, de nets progrès ont été accomplis concernant la réunion de conseils conjoints, qui sont passés de un par an en 1992 à quatre en 1995. Enfin, d'autres procédures de coordination pour les questions d'intérêt commun ont été utilisées, comme par exemple l'échange de documents entre les deux institutions, la correspondance entre leurs secrétariats généraux respectifs,

les réunions conjointes d'experts, les réunions de liaison entre les deux secrétariats, etc. Quelques avancées timides sont relevées principalement en matière de synchronisation des dates et lieux de réunion (en vertu d'un accord tacite, les réunions ordinaires des conseils permanents de l'UEO se tiendront à des jours de la semaine différents et les conseils ministériels de l'UEO auront lieu avant ceux de l'Alliance atlantique), et d'harmonisation des méthodes de travail de part et d'autre. S'agissant du resserrement de la coopération entre les secrétariats généraux de l'UEO et de l'OTAN, le document espagnol met en lumière les progrès significatifs accomplis à la suite de l'accord de sécurité conclu entre les deux organisations (participation croisée aux réunions, échange d'information, usage commun des réseaux de communication, coopération lors de la mise au point du concept des GFIM (groupes de forces interarmées multinationales), contacts entre les deux secrétariats et les organes militaires, etc.). En définitive, selon le document espagnol, les progrès réalisés en ce qui concerne les relations entre l'UEO et l'OTAN peuvent être qualifiés de positifs encore qu'ils soient restés très en deçà de ce qui aurait été nécessaire et qu'au bout du compte, bon nombre de questions restent à ce jour à résoudre. Troisième thème de cette première partie, le rôle opérationnel de l'UEO. Le document espagnol examine en premier lieu la mise en oeuvre des dispositions du traité de Maastricht et de la déclaration du 10 décembre 1991 en ce qui concerne l'examen et la définition des missions, des structures et des moyens de l'UEO. À cet effet, si des progrès manifestes ont été accomplis pour renforcer le rôle opérationnel de l'UEO, le processus ne peut en aucun cas être considéré comme achevé ni même en état de fonctionnement réel. Quoi qu'il en soit, le programme de la présidence espagnole pour le deuxième semestre de 1995 accorde une grande place à la mise en route des nouvelles structures politico-militaires convenues lors du Conseil ministériel de Lisbonne en mai 1995 telles que l'établissement d'un nouveau groupe de travail politico-militaire d'appui au Conseil, un centre de situation et une section de renseignement auprès de la cellule de planification de l'UEO. L'idée de la présidence espagnole est de vérifier, par le biais d'un exercice de gestion des crises, que ces instruments serviront réellement pour évaluer l'efficacité des procédures et pour affiner le concept de forces militaires relevant de l'UEO (FRUEO). Dans ce contexte, les accords de financement des activités de l'UEO et des opérations à réaliser revêtent, aux yeux de l'Espagne, une importance particulière.

En deuxième partie, le document espagnol examine l'avenir de l'identité européenne en matière de sécurité et de défense. Après une analyse critique, une série de suggestions sont formulées pour atteindre les objectifs énoncés dans le traité sur l'Union européenne; elles ont trait essentiellement aux relations institutionnelles entre l'Union européenne et l'UEO mais abordent aussi les aspects opérationnels et la dimension atlantique. Par ailleurs, compte tenu de la diversité des vues des États membres sur cette question, la présidence espagnole a choisi de recenser les options envisageables dans un document qui pourrait, en temps utile, conduire à l'élaboration d'une position commune des États membres faisant partie de l'UEO sur les liens institutionnels futurs de cette organisation avec l'Union européenne.

Le document espagnol commence par rappeler une série de prémisses qui suscitent déjà le consensus de tous les États membres de l'Union européenne et sur lesquelles la contribution de l'UEO à la révision du système institutionnel du traité sur l'Union européenne devrait reposer. Ces prémisses sont les suivantes: l'objectif majeur est de faire progresser la construction de l'identité européenne en matière de sécurité et de défense; les points de vue actuels de chaque État membre intéressé en matière de sécurité nationale et de défense doivent être respectés; quel que soit le développement institutionnel futur des deux organisations, le système permettant actuellement la

participation des membres associés, des observateurs et des associés partenaires de l'UEO à la construction de l'identité européenne de sécurité et de défense doit être préservé et amélioré; le principe de la souveraineté nationale doit continuer à régir les relations entre les pays européens en matière de sécurité et de défense et par conséquent le processus de décision pour ces matières doit continuer à être fondé sur la règle du consensus, de préférence à toute autre procédure fondée sur le vote à la majorité quelle que soit sa forme; d'autre part, l'éventuelle participation d'organes supranationaux dans ce processus de décision doit être limitée. Le document espagnol ajoute que l'identité européenne en matière de sécurité et de défense ne saurait être distinguée de la mission de défense collective telle qu'elle est énoncée actuellement dans le traité de l'UEO, même s'il serait préférable que la mise en oeuvre s'opère dans le cadre de l'Alliance atlantique. Quoi qu'il en soit, une politique de défense commune doit comporter une garantie de défense mutuelle, expression de la solidarité entre les Européens. Le document espagnol établit aussi que l'Alliance atlantique doit rester un élément central de la sécurité européenne de sorte que les relations avec l'OTAN ne devraient pas être substantiellement modifiées quelles que soient les formes institutionnelles que revêtira à l'avenir l'identité européenne en matière de sécurité et de défense, et les décisions adoptées à cet effet lors de la prochaine Conférence intergouvernementale devraient par conséquent tendre également à renforcer la défense commune dans le contexte de l'Alliance atlantique. Enfin, le développement de cette identité doit s'accompagner d'un resserrement des relations entre l'Europe et ses alliés d'Amérique du Nord. D'autre part, l'objectif prioritaire doit être de renforcer les capacités opérationnelles européennes et les accords nécessaires doivent être mis en oeuvre afin que la coopération européenne en matière de défense atteigne les niveaux souhaitables d'efficacité et de crédibilité.

Ces prémisses posées, le document espagnol développe une série d'options théoriques envisageables pour l'avenir de l'identité européenne en matière de sécurité et de défense, compte tenu des différents points de vue des pays européens sur les modalités du développement institutionnel de l'UEO et de l'Union européenne elle-même. Trois hypothèses fondamentales sont envisagées: en premier lieu, une coopération renforcée entre une UEO autonome et l'Union européenne; en deuxième lieu, un certain nombre d'options intermédiaires visant à provoquer une convergence entre l'Union européenne et l'UEO; enfin, une prise en charge de la défense de l'Europe par l'Union européenne.

En ce qui concerne la première de ces trois options, à savoir une coopération renforcée entre une UEO autonome et l'Union européenne ("option A"), le document indique qu'elle impliquerait de concentrer les efforts de l'UEO sur le développement des capacités opérationnelles européennes pour les tâches de gestion des crises et de maintenir à court et moyen termes le statu quo institutionnel défini à Maastricht, que par conséquent la Conférence intergouvernementale ne modifierait pas. D'après le document espagnol, un accord général existe déjà sur la nécessité de ces améliorations opérationnelles, que l'on retrouve en fait dans les autres options. Néanmoins, cette solution différerait, du moins à court terme, la question du cadre institutionnel de l'identité européenne en matière de sécurité et de défense, dont le développement ultérieur pourrait contribuer à donner plus de cohérence aux actions de l'Union européenne et de l'UEO et à prendre en compte l'élargissement de ces deux entités.

Selon cette option A, la configuration juridique actuelle des institutions européennes compétentes en matière de défense serait donc maintenue telle quelle. L'UEO demeurerait une organisation autonome, fondée sur un traité constitutif distinct, et les liens institutionnels entre elle et l'Union

européenne resteraient sensiblement les mêmes que ceux définis dans le cadre du traité de Maastricht. L'UEO agirait en coopération plus étroite à tous les niveaux avec l'Union européenne, avec pour objectif principal, dans un premier temps, de promouvoir sa capacité à mener les tâches qui lui ont été assignées dans la déclaration de Petersberg. La structure institutionnelle différenciée, actuellement en place, subsisterait à l'égard des États membres tiers de l'une ou l'autre organisation mais, dans le cadre d'une coopération renforcée, les États associés de l'UEO, les observateurs et les partenaires associés pourraient avoir la possibilité de participer à des actions de l'UEO dans les cas où cela serait nécessaire et sur la base d'une décision au cas par cas. S'agissant de la procédure de décision pour les questions ayant des incidences en matière de défense, la règle fondamentale du consensus devrait être strictement maintenue comme à l'heure actuelle tant dans le domaine de la PESC que dans le cadre de l'UEO. Bien plus, la mise en œuvre d'une décision de l'Union par l'UEO devrait toujours recevoir le consentement plein et entier de tous les États membres de l'Union européenne ainsi que de tous les États membres de plein droit de l'UEO. D'autre part, toujours dans cette option A, le maintien du système institutionnel actuel laisserait intacts les organes de l'UEO dans leur configuration existante, en totale indépendance par rapport aux organes de l'Union européenne. En particulier, le Conseil des ministres, le Conseil permanent et l'Assemblée parlementaire conserveraient leurs rôles et leurs fonctions, encore qu'une coopération renforcée entre les deux institutions trouverait son expression la plus aboutie au niveau politique avec la création d'un sommet de l'UEO qui pourrait se réunir, le cas échéant, après le Conseil européen. Dans un souci d'efficacité accrue, cette coopération renforcée entre l'Union européenne et l'UEO devrait comprendre la coordination des objectifs lors d'opérations spécifiques, un accord sur les compétences des organes respectifs des deux institutions, la formulation d'évaluations communes et la coopération entre le secrétariat de la PESC et les organes de l'UEO pour le contrôle des opérations les plus importantes. Les liens de travail seraient resserrés entre les deux institutions aux niveaux de compétence inférieurs à celui du Sommet, cependant que les relations institutionnelles de l'UEO et de l'Union européenne avec l'OTAN demeurerait inchangées.

L'"option B" recouvre toute une série d'options intermédiaires visant à une convergence entre l'Union européenne et l'UEO. Elle apporterait quelques changements à l'architecture institutionnelle actuelle, afin de faciliter une mise en œuvre plus rapide et plus efficace des aspects opérationnels militaires des décisions de l'Union européenne, l'UEO verrait son rôle d'organe d'exécution de l'Union européenne consolidé et un objectif clair sous-tendrait désormais le développement des liens entre les deux organisations. Dans les différentes options intermédiaires, la distinction entre membres de l'Union européenne et membres de l'UEO demeurerait, tout comme les différences de statut, et les positions nationales spécifiques sur les questions relatives à la sécurité et à la défense continueraient d'être respectées; concrètement, l'engagement de troupes dans une opération militaire serait dans chaque cas soumis à une décision nationale. En ce qui concerne la procédure décisionnelle, l'UEO conserverait, dans les conditions actuelles, la faculté qui est la sienne de décider automatiquement de ses propres actions, sans préjudice de celles qu'elle devrait mener sur mandat de l'Union européenne, laquelle devrait toutefois de son côté améliorer ses procédures d'adoption pour les décisions adressées à l'UEO dans le cadre de la PESC. La structure actuelle des organes de l'UEO ne serait pas non plus modifiée, à l'exception des améliorations déjà proposées pour l'option A en vue de faciliter les relations avec l'Union, améliorations d'autant plus nécessaires que les décisions de l'Union européenne auraient alors dans ce cas de figure acquis plus de place dans le fonctionnement de l'UEO. À cet effet, le document espagnol avance un certain nombre de solutions. Ces options intermédiaires imposeraient à l'UEO et à l'UE de conclure des accords

financiers afin que cette dernière ait à sa disposition les crédits nécessaires pour permettre à l'UEO de mener à bien les opérations décidées par l'UE. D'autre part, les relations avec l'OTAN devraient être maintenues et renforcées. En définitive, la différence essentielle entre ces options intermédiaires, développées ci-après, et l'option A, qui préserve l'autonomie institutionnelle complète de l'UEO, tient, on le voit, à la mise en place d'engagements juridiques et/ou politiques fermes entre les deux organisations. Selon la forme revêtue par ces engagements, le document espagnol discerne trois options ou modalités intermédiaires, décrites ci-après.

Dans l'option B.1, des dispositions seraient prises, qui habiliteraient l'Union européenne à définir les grandes lignes des actions de l'UEO. À cet effet, la révision du traité sur l'Union européenne donnerait à l'UE un rôle politique accru dans les questions de défense, ce qui lui permettrait d'arrêter le cadre de l'action militaire de l'UEO, notamment en cas de crise. C'est au Conseil européen qu'il incomberait de ce fait de formuler les grandes lignes d'action également pour les questions ayant des incidences en matière de défense. Ces lignes maîtresses vaudraient aussi bien pour les autres organes de l'Union européenne que pour l'UEO en tant qu'organisation habilitée à conduire les actions militaires appropriées requises en vertu des décisions adoptées par le Conseil de l'Union européenne. Une telle option revêtirait la forme d'un accord politique reflétant les nouvelles obligations énoncées dans le traité révisé sur l'Union européenne, accord qui serait assumé par l'UEO dans le cadre de la révision de la déclaration du 10 décembre 1991.

L'option B.2 envisage les dispositions habilitant l'Union européenne à donner des instructions à l'UEO. L'article J.4 paragraphe 2 du traité sur l'Union européenne pourrait dans ce cas être remanié afin d'établir clairement que l'UEO est subordonnée politiquement et opérationnellement à l'Union européenne et qu'elle a pour fonction principale de mettre en oeuvre les décisions arrêtées par l'Union européenne. Dans le même ordre d'idées, la révision du traité sur l'Union européenne pourrait donner à l'Union européenne la possibilité de décider la réalisation d'actions conjointes ayant des incidences dans le domaine de la défense.

Enfin, l'option B.3 prévoit l'établissement d'une relation juridiquement contraignante entre l'Union européenne et l'UEO. La distinction serait maintenue entre l'Union européenne et l'UEO et donc la validité du traité de Bruxelles modifié. Néanmoins, la forme juridique du cadre institutionnel Union européenne-UEO serait modifiée en ce sens que le caractère juridiquement contraignant des accords entre ces deux institutions serait consacré en vue de renforcer le rôle de l'UEO en tant qu'organe de mise en oeuvre des décisions adoptées par l'Union européenne. Le document espagnol développe ensuite les différents aspects de ces accords juridiquement contraignants.

Dans l'option C, l'Union européenne assumerait la fonction de défense de l'Europe. Cette option, qui impliquerait la fusion de l'UEO et de l'Union européenne, éliminerait définitivement les disparités institutionnelles que laisseraient subsister les options A et B examinées plus haut. D'autre part, la fusion des deux organisations irait dans le sens d'un processus de construction européenne condamné à rester inachevé tant que la sécurité et la défense seront absentes du cadre de l'UE. Le document espagnol, reconnaissant avec réalisme qu'il n'est pas possible d'ignorer les difficultés que poserait la fusion pure et simple de l'UEO avec l'Union européenne compte tenu de la spécificité des questions de défense, estime qu'un tel accord de fusion est peu vraisemblable dans le cadre de la Conférence intergouvernementale mais avance l'idée que celle-ci pourrait réaffirmer l'objectif à long terme d'une intégration UE-UEO et même établir un calendrier à cette fin, que le document espagnol propose de

scinder en trois phases distinctes et successives. D'une manière générale, l'option C verrait l'Union assumer toutes les fonctions actuellement confiées à l'UEO en matière de sécurité et de défense. Cette fusion des deux organisations aurait comme première conséquence juridique la disparition du traité de Bruxelles révisé par la voie de l'article 12 dudit traité qui prévoit une faculté de dénonciation à partir de 1998. Dans le même temps, un cadre juridique serait créé au sein de l'Union européenne pour les questions de défense, cadre dont les dispositions seraient incluses dans l'ordre juridique communautaire à l'occasion de la révision du traité sur l'Union européenne. Sur le plan opérationnel, la fusion des deux organisations impliquerait l'intégration complète des différents instruments de gestion des crises et ferait disparaître le double niveau de décision qui souvent retarde l'action. Les actions communes ayant des incidences dans le domaine de la défense seraient plus viables et présenteraient l'avantage d'être financées conjointement à partir du budget communautaire ou par le biais d'accords concrets. L'apport de troupes resterait soumis à la décision nationale pendant que la participation à d'autres formes d'appuis et d'actions conjointes et leur financement commun renforceraient l'efficacité des opérations européennes de gestion des crises. Les moyens opérationnels nécessaires pour ce type d'actions pourraient être mobilisés par le biais d'accords spécifiques avec l'OTAN ou par la mise en jeu des moyens complémentaires de l'UEO et de l'Union européenne. Dans cette option, les relations actuelles entre l'UEO et l'OTAN céderaient la place à un lien direct entre l'Union européenne et l'Alliance atlantique. Selon le niveau de l'UE auquel sera souscrit l'engagement de défense collective et la procédure décisionnelle retenue, le cadre juridique de la nouvelle identité européenne en matière de sécurité et de défense prévu dans l'option C pourrait revêtir l'une des trois formes décrites ci-après.

L'option C.1 placerait la défense européenne dans le deuxième pilier. Tous les aspects de la défense seraient donc inclus dans la PESC et dans le corps même du traité sur l'Union européenne, mais les États qui ne seraient pas en mesure de s'associer à l'accord de défense collective auraient la possibilité de recourir à une clause d'exemption ("opting-out") pour les questions de défense. Des liens directs devraient donc être établis entre l'Union européenne et l'OTAN et les autres alliés européens devraient être associés aux aspects de la PESC touchant la défense. Il faudrait donc inclure les dispositions les plus importantes du traité de Bruxelles révisé dans le corps même du nouveau traité sur l'Union européenne, notamment en ce qui concerne l'article V (engagement de défense collective) et peut-être aussi les articles IV (relations avec l'OTAN), VI (relations avec les Nations unies) et VII (engagement à ne pas contracter d'alliance directe avec une autre partie contractante). Dans cette option, la règle fondamentale du consensus serait préservée et les organes seraient essentiellement les mêmes que ceux existant actuellement pour la PESC. L'Assemblée parlementaire disparaîtrait et ses fonctions en matière de défense seraient assumées par le Parlement européen conformément à ses propres règles en matière de PESC, cependant que la Commission serait associée à ces tâches comme elle l'est actuellement pour ce qui touche la PESC. D'autre part, les délégués militaires, la cellule de planification, l'Institut des études de sécurité, le Centre satellitaire et les capacités opérationnelles de l'UEO ainsi que les structures de coopération en matière d'armement seraient transférés aux organes de l'Union européenne.

Dans l'option C.2, le gouvernement espagnol avance l'hypothèse d'une exception procédurale en matière de défense dans le cadre de la PESC. En effet, si, contrairement à l'option C.1 ci-dessus la procédure décisionnelle relative à la PESC n'était pas conservée, mais développée dans un avenir proche (par exemple par l'adoption de la règle de la majorité), une exception devrait être prévue pour les questions de défense qui resteraient régies par les règles de

l'ancienne PESC. Afin de préserver la souveraineté des États membres et la règle de l'unanimité pour les questions de sécurité européenne, il faudrait, si la révision du traité débouchait sur l'adoption généralisée de la règle de la majorité pour les décisions relatives à la PESC et renforçait le rôle actuel de la Commission et du Parlement dans ce contexte, prendre les dispositions qui s'imposent pour que les questions de sécurité suivent un régime propre. Comme indiqué plus haut, une exception pour les questions de défense permettrait de continuer selon les règles de la PESC actuelle, c'est-à-dire en particulier: pas de vote à la majorité pour ces questions, pas de codécision pour le Parlement européen, pas de droit d'initiative pour la Commission dont la participation dans ce domaine serait limitée aux dispositions du traité actuel.

Dans l'option C.3, le document espagnol envisage l'éventuelle adoption d'un protocole sur les questions de défense, annexé au traité sur l'Union européenne. Il s'agirait dans ce cas d'inclure uniquement la sécurité et les questions de défense liées à la gestion des crises dans le deuxième pilier, en établissant à cette fin un lien direct entre la PESC et sa mise en oeuvre dans le domaine militaire, et d'adopter dans le même temps un protocole de défense annexé au traité sur l'Union européenne qui renfermerait la clause de défense collective figurant actuellement dans le traité de Bruxelles; les États qui, pour l'heure, ne peuvent adhérer à ce protocole, pourraient le faire progressivement à l'avenir. De la sorte, la défense serait, en définitive, incluse dans la sphère de compétence de l'Union européenne mais aucun pays ne serait contraint ni d'assumer la clause de défense collective ni de prendre explicitement position par le biais d'une clause d'exemption (opting-out) dans ce domaine. Le corps du nouveau traité inclurait ainsi la majeure partie des dispositions relatives à l'identité européenne en matière de sécurité, auxquelles tous les États membres pourraient s'associer, cependant que serait annexé au traité un protocole de défense collective ouverte à tous les États membres de l'Union qui accéderaient audit protocole.

En conclusion, la présidence espagnole évoque le renforcement de l'aspect opérationnel de l'identité européenne en matière de sécurité et de défense et de l'aspect institutionnel. Sur le plan opérationnel, le document met l'accent sur l'existence d'un large consensus quant à la nécessité de se doter des capacités opérationnelles nécessaires pour une action militaire européenne de gestion des crises, conformément aux tâches assignées à Petersberg, et il fait valoir que la majeure partie des mesures organisationnelles décidées à cet effet à Maastricht demandent encore à être développées complètement et que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour doter l'Europe de moyens militaires appropriés, efficaces et crédibles. Parallèlement, il insiste sur la nécessité de conclure des accords autorisant l'utilisation par les alliés européens des moyens de l'OTAN dans le cadre de l'UEO, afin d'éviter les doubles emplois et l'incidence négative de certaines mesures sur l'Alliance atlantique elle-même, ainsi que de renforcer les relations avec l'OTAN et le lien transatlantique. Selon le document, ces avancées opérationnelles s'imposent si l'on souhaite développer le rôle de l'UEO en tant qu'élément de défense de l'Union européenne et consolider le pilier européen de l'Alliance atlantique. S'agissant du renforcement institutionnel de l'identité européenne en matière de sécurité et de défense, la présidence espagnole avance la série d'options et de suggestions déjà examinées, qu'elle juge théoriquement réalisables et qui recueillent déjà l'appui de certains États membres, et elle recommande des discussions intenses afin de ramener toutes ces options à une ou deux seulement. À ses yeux, les divergences entre États membres tiennent davantage au calendrier qu'à l'objectif ultime qui demeure, pour tous, le développement progressif d'une véritable identité européenne en matière de sécurité et de défense, sans oublier une défense européenne commune comme objectif à long terme. La réalisation des différentes options proposées par la présidence espagnole pourrait s'échelonner

comme suit en commençant par celles qui exigent le moins de modifications institutionnelles: option A-option B (B.1, B.2, B.3)-option C (C.3, C.1, C.2).

Selon le document de la présidence espagnole, la contribution de l'UEO à la Conférence intergouvernementale pourrait recommander cette séquence institutionnelle et la concrétiser dans un projet de calendrier qui tiendrait compte des différents aspects de la sécurité et de la défense européennes et des besoins de la construction européenne.

FRANCE

Bien que le gouvernement français n'ait encore présenté aucun document officiel sur la conférence intergouvernementale, les principales thèses du gouvernement précédent ont été exposées dans la note d'avril dernier (voir note de la Task-Force 55.95) à partir des différentes solutions et propositions exposées principalement par l'ancien Premier ministre français, M. Édouard BALLADUR, et le précédent ministre des Affaires européennes, M. Alain LAMASSOURE, ainsi que par l'ancien Président de la République française, M. François MITTERAND.

M. Alain JUPPÉ, ministre des Affaires étrangères dans le gouvernement français précédent, a lui aussi exposé, le 3 décembre 1994, devant l'Assemblée nationale, ce qui constituera les priorités de la réforme institutionnelle à laquelle on procédera lors de la CIG: extension des attributions du Conseil, prolongation du mandat et renforcement du rôle de la présidence; la Commission ne peut prétendre se muer en une espèce de gouvernement fédéral; réforme du mode de scrutin et des modalités d'intervention du Parlement; accroissement du rôle des parlements nationaux. Tout ceci doit s'inscrire dans le contexte d'une architecture fondée sur des "solidarités renforcées", la construction européenne devant être ouverte à ceux qui veulent et peuvent s'y joindre, et non pas réservée à un "noyau dur" d'États.

À son tour, lors de la campagne pour l'élection à la Présidence de la République, M. CHIRAC a présenté des propositions précises:

- Architecture de l'Europe:

"La construction européenne doit impérativement et très rapidement s'étendre à l'Est"

"L'Union européenne, aujourd'hui à quinze, demain élargie à vingt ou à trente, doit demeurer le socle de l'édifice européen. Elle doit comporter une union douanière et des politiques communes, dans le domaine commercial et dans les domaines d'intérêt commun. Elle doit disposer d'une véritable politique étrangère et de sécurité commune, avec pour corollaire un contrôle étroit de ses frontières extérieures."

"Au sein de cette première famille de l'Union, doivent pouvoir s'instaurer, entre les États qui le souhaitent, des liens privilégiés, des solidarités renforcées ... Les États membres qui souhaitent aller plus vite et plus loin ensemble doivent pouvoir le faire ... J'ajoute que ces actions communes renforcées, une fois mises en oeuvre, resteront ouvertes aux États membres qui auraient la volonté et la capacité de s'y associer."

"Un point doit toutefois être clair: le couple franco-allemand demeurera au coeur du dispositif."

- Rôle des institutions:

- * **Le Conseil des ministres:** "De toute évidence, le Conseil des ministres doit voir son rôle renforcé ... Pourquoi ne pas allonger la période de la présidence, afin de bénéficier de la durée indispensable à toute action d'envergure, tout en lui adjoignant deux vice-présidences? Comment ne pas songer aussi à renforcer la capacité de proposition du Conseil, alors que la Commission a aujourd'hui en pratique un rôle exclusif? Ne faudra-t-il pas également réviser l'actuelle pondération des voix pour mieux tenir compte des réalités politiques?"
- * **Le système de vote:** "Il faut créer un lien entre les différents paramètres, y compris sans doute la population, qui permettront d'établir un système de décision plus efficace. Ceci ne fait pas obstacle au principe de loyauté entre États de l'Union qui doit dissuader celle-ci d'imposer à l'un de ses membres une décision contraire à ses intérêts vitaux."
- * **Le Conseil européen:** "Je suis favorable à l'institution d'un Président du Conseil européen qui serait désigné par celui-ci pour trois ans. La tâche principale du Président serait de représenter l'Union à l'extérieur et d'assurer aussi la défense de ses intérêts et la promotion de son identité."
- * **La Commission:** "Il faudra aussi recentrer la Commission sur les compétences que lui reconnaissent les traités dans le respect du principe de subsidiarité. Elle doit pouvoir exercer pleinement ses fonctions de proposition et d'exécution. Mais en aucun cas elle ne doit se substituer au Conseil des ministres, devant lequel elle doit être responsable. Le bon sens commande aussi de revenir à une Commission moins nombreuse, intervenant sur la base de mandats précis de négociation et d'orientations définis par le Conseil européen."
- * **Le Parlement européen:** "Le Parlement européen qui, outre son rôle propre dans le dispositif institutionnel, a contribué à la prise de conscience de problèmes trans-européens, tels que la défense des droits de l'homme ou la sauvegarde de l'environnement, doit s'adapter aux dimensions de la nouvelle Europe."

- L'Union économique et monétaire:

"J'ai voté oui au traité de Maastricht et je suis personnellement engagé en faveur de la pleine réalisation de l'Union économique et monétaire, lorsque les conditions prévues par le traité seront réunies. Aujourd'hui, un seul pays respecte les critères de convergence que prévoit le traité. La France qui, avec l'Allemagne, devrait former l'ossature de la future Union économique et monétaire, doit impérativement accomplir les efforts nécessaires en ce sens."

- Les parlements nationaux:

"Quant aux parlements nationaux, il faut les associer plus étroitement à l'oeuvre communautaire, car rien de durable ne se fera sans le concours des peuples. De nouvelles procédures d'association des parlements nationaux à l'élaboration du droit communautaire doivent être étudiées."

"D'ores et déjà, en vertu de l'article 88-4 de notre Constitution, l'Assemblée nationale et le Sénat sont saisis des propositions d'actes

communautaires comportant des dispositions de nature législative. Ils ont obtenu du gouvernement qu'il soulève à Bruxelles la "réserve d'examen parlementaire" pour leur permettre de faire connaître leur avis. Mais il faut aller plus loin. Je demanderai au gouvernement que le Parlement puisse être saisi, dans les mêmes conditions, des propositions d'actes de portée législative dans les domaines de la politique étrangère et de sécurité commune, de la justice et des affaires intérieures, ainsi que des projets d'accords interinstitutionnels.

Dans le cadre de la révision du traité, je souhaite que les parlements nationaux puissent être impliqués dans le processus d'élaboration des normes de l'Union, en leur permettant de soulever une "exception de subsidiarité".

Il convient de rappeler également que M. Jacques CHIRAC, qui avait ouvert sa campagne électorale, à la fin de novembre 1994, en demandant un nouveau référendum sur l'UEM, idée qu'il a abandonnée par la suite, a à plusieurs reprises proposé de réaliser un référendum pour ratifier la révision du traité sur l'Union qui résultera de la CIG.

Enfin, après l'élection de M. Jacques CHIRAC à la présidence, M. Alain JUPPÉ a été nommé Premier ministre de la République française cependant que M. Michel BARNIER devenait ministre des Affaires européennes et M. Hervé de CHARETTE ministre des Affaires étrangères. Lors de sa première intervention télévisée, ce dernier a évoqué l'intention du gouvernement français de mener une nouvelle politique visant à déboucher sur une nouvelle Europe.

Lors de sa première déclaration de politique générale devant l'Assemblée nationale, le 23 mai, le nouveau Premier ministre, M. Alain JUPPÉ, a évoqué la position du gouvernement français concernant la CIG. Tout en plaçant l'emploi au coeur même de son programme de gouvernement, il a estimé que l'Union européenne doit aider à la réalisation de cet objectif. Il a annoncé que la France est prête à présenter des propositions sur le renforcement du Conseil et de sa présidence, sur la rationalisation des procédures de décision, sur la clarification des relations avec la Commission et sur le resserrement du contrôle démocratique grâce à une participation accrue des parlements nationaux. Parmi les autres problèmes à résoudre lors de la CIG, il a cité la question des relations entre une banque centrale indépendante et le Conseil des ministres responsable de la conduite de la politique économique. La philosophie générale de la France, a-t-il affirmé, repose sur son engagement à l'égard d'une Europe unique, c'est-à-dire une Europe qui préserve son acquis communautaire et ses politiques communes, qui affirme sa personnalité et ses intérêts sur la scène mondiale et qui se dote des moyens nécessaires pour assurer son identité et sa sécurité. Concernant les politiques communes et la PAC en particulier, le Premier ministre s'est déclaré favorable au maintien de l'ensemble des mécanismes y afférents lors des prochains élargissements, ce qui implique de prévoir des périodes transitoires d'adaptation. Il a plaidé pour le maintien du principe de la préférence communautaire.

Pour sa part, le ministre des Affaires européennes, M. Michel BARNIER, a annoncé, à la fin juin, que la France présenterait, avant l'automne, sa proposition sur le fonctionnement d'une Union européenne élargie à une dizaine de pays. Dans un entretien publié à cette même date par le journal "Libération", M. BARNIER a déclaré qu'il partageait certains des points de vue de la CDU et notamment l'objectif tendant à faire du renforcement de la capacité d'action de la PESC le dossier principal de la CIG, se félicitant par ailleurs de l'abandon de toute référence au fédéralisme dans les derniers documents présentés par le parti allemand. Selon M. BARNIER, il incombe au Conseil européen de s'occuper directement de la PESC et il a indiqué que la France travaillerait à l'idée de

M. CHIRAC tendant à ce que le Président du Conseil ou le Président de l'Union européenne soit élu par ses collègues afin que l'Europe ait enfin un visage, notamment dans le domaine de la PESC, que ce soit celui d'un chef d'État ayant reçu la confiance des autres pour trois ans ou celui d'un secrétaire général. M. BARNIER s'est d'autre part déclaré partisan de maintenir l'unanimité dans un certain nombre de grands domaines comme la politique étrangère, la défense ou la sécurité, tout en assouplissant cette règle afin de permettre à certains États d'aller de l'avant sans que les autres puissent les en empêcher. Enfin, dans un entretien accordé au journal "Le Figaro", le 10 juillet dernier, le ministre, qui est aussi le représentant français au sein du groupe de réflexion, a réaffirmé ses points de vue en faveur du maintien de l'unanimité pour la PESC et du caractère intergouvernemental de celle-ci et il a proposé un renforcement du secrétariat du Conseil. Il a aussi appelé de ses vœux un fois encore la désignation d'une personne qui, sous l'autorité directe du Conseil européen et en contact avec les autres institutions, incarnerait la PESC; précisant ses déclarations antérieures, il a indiqué que cette personne pourrait être soit un président de l'Union élu pour deux ou trois ans, soit un secrétaire général de la PESC. Il a préconisé d'associer les parlements nationaux au processus de prise de décisions au sein de l'Union.

Lettre du Président de la République française, M. Jacques CHIRAC, et du Chancelier de la République fédérale d'Allemagne, M. Helmut KOHL.

A l'occasion du sommet franco-allemand de Baden-Baden, les deux autorités citées ci-dessus ont adressé une lettre au Président du Conseil européen M. Felipe GONZALEZ, le 6 décembre 1995. Dans cette lettre, ils ont fixé les objectifs prioritaires de leur gouvernement en vue du Conseil européen de Madrid des 15 et 16 décembre.

Le Président CHIRAC et le Chancelier KOHL constatent d'abord les cinq défis que les Etats membres de l'Union doivent relever pour préparer l'Europe au XXI^e siècle. Ils rappellent que ces défis ont été déjà identifiés au sommet informel de Mallorca de septembre dernier, tout en considérant que ces défis doivent être confrontés dans les cinq années à venir. Il s'agit de mener à bien l'adaptation du Traité sur l'Union européenne; de réaliser le passage à la monnaie unique dans les délais et selon les conditions prévues; de préparer et conduire dans un esprit chaleureux et résolu les négociations d'élargissement avec les Etats associés d'Europe centrale, orientale et méridionale, candidats à l'adhésion; parallèlement, de définir les paramètres essentiels des financements des politiques communes au-delà de 1999; et de poursuivre enfin activement la politique de dialogue, de coopération et de partenariat déjà engagée avec les voisins de l'Union, en particulier la Russie, l'Ukraine, la Turquie et les pays de la Méditerranée.

Ils considèrent que la Conférence intergouvernementale constituera une étape essentielle en vue du futur élargissement de l'Union, et que la CIG doit être préparée par une réflexion approfondie. A cet égard, ils saluent l'excellent travail du Groupe de Réflexion présidé par M. WESTENDORP.

Comme contribution au Conseil européen de Madrid, le Président CHIRAC et le Chancelier KOHL proposent que la Conférence intergouvernementale se concentre sur les quatre objectifs prioritaires suivants: la politique étrangère et de sécurité commune; la constitution d'un espace homogène où la liberté de mouvement serait garantie par une démarche commune; doter l'Union d'Institutions plus efficaces; et renforcer l'ancrage démocratique d'une Union plus proche de ses citoyens.

En ce qui concerne la politique étrangère et de sécurité commune, ils considèrent que l'Union doit être dotée d'une PESC plus visible et plus déterminée, dans une démarche qui assure mieux l'efficacité, la continuité, la cohérence et la solidarité de son action. Ceci implique que soient rapprochées significativement les politiques étrangères et de défense de chacun des pays membres autour d'objectifs et de priorités claires. Ils considèrent qu'il conviendra de préciser la relation entre l'Union européenne et l'UEO dans la perspective de l'échéance de 1998 du Traité de Bruxelles. En plus, ils pensent qu'il serait nécessaire de réfléchir aux ajustements qui permettraient de doter la PESC des moyens et des instruments correspondants aux ambitions de l'Union, lui donnant une visibilité accrue et permettant de conjuguer les instruments communautaires et les capacités propres des Etats membres.

Comme deuxième objectif prioritaire, ils proposent de parachever en Europe la constitution d'un espace homogène, où la liberté de mouvements serait garantie par une démarche commune, en particulier dans le domaine de l'asile et de l'immigration, et par une coopération renforcée permettant d'assurer réellement la sécurité des citoyens vis-à-vis du terrorisme, du crime international organisé et de la drogue.

Comme troisième objectif prioritaire, ils proposent de doter l'Union d'Institutions plus efficaces. Ceci implique des aménagements importants tant pour le Conseil que pour la Commission. En ce qui concerne le Conseil, ils proposent l'extension du champ d'application des décisions à la majorité qualifiée, accompagnée d'une révision de la pondération des voix. Concernant la Commission, ils proposent de réfléchir à la désignation, à la composition et aux attributions de cette institution. Enfin, ils proposent aussi d'examiner les moyens de rendre plus transparente et plus simple les procédures entre le Conseil, la Commission et le Parlement.

Finalement, le Président CHIRAC et le Chancelier KOHL proposent aussi comme objectif prioritaire le renforcement de l'ancrage démocratique d'une Union plus proche de ses citoyens. A cet égard, ils considèrent que cela implique une meilleure association du Parlement européen aux responsabilités de la construction européenne, ainsi qu'une implication renforcée des parlements nationaux. De plus, ils demandent que le principe de subsidiarité se concrétise davantage par une application plus résolue. Globalement, ils considèrent que l'Union devrait être plus compréhensible pour les citoyens et plus à l'écoute de ses besoins.

En ce qui concerne la question de l'intégration différenciée, ils considèrent que tous les Etats membres doivent pouvoir participer de la même façon au progrès de la construction européenne. Néanmoins, au cas où l'un des partenaires aurait des difficultés momentanées pour suivre la marche en avant de l'Union, ils considèrent souhaitable et possible d'introduire dans les Traités une clause de caractère général permettant aux Etats qui ont la volonté et la capacité de développer entre eux des coopérations renforcées dans le cadre institutionnelle unique de l'Union.

IRLANDE

Livre blanc sur la politique extérieure et la Conférence intergouvernementale de 1996

Actuellement, le gouvernement irlandais prépare un Livre blanc sur la politique extérieure, qui devrait se rapporter en particulier à la prochaine Conférence intergouvernementale. Ce Livre blanc, qui a pour objet d'aviver le

débat relatif à la position qu'adoptera l'Irlande lors de la Conférence intergouvernementale de 1996, devrait être présenté au plus tard à l'automne prochain. En attendant la rédaction définitive de ce Livre, on peut d'ores et déjà relever que, à l'occasion d'un séminaire préparatoire qui s'est tenu le 27 mars passé à l'Université de Limerick, le ministre des Affaires étrangères, M. Dick SPRING, a formulé certaines réflexions relatives à la position que l'Irlande défendra lors des négociations de la CIG. Selon le ministre, de nouveaux élargissements sont inévitables, mais avant d'y procéder, il conviendra de réformer les structures institutionnelles de l'Union, de même que les procédures de prise de décision, de manière à ce que l'Union puisse fonctionner avec vingt ou trente pays. Faisant allusion à l'idée du "noyau dur", le ministre a souligné que l'Irlande avait toujours été favorable à une approche uniforme du processus d'intégration européenne, et qu'elle examinerait les retombées de la mise en place d'une Europe à plusieurs vitesses ou fondée sur un "noyau dur" en fonction des intérêts du pays. S'agissant de la réforme institutionnelle, le ministre s'est prononcé en faveur de l'idée suivant laquelle chaque État devrait désigner un commissaire, illustrant par là le souci de l'Irlande de voir maintenu l'équilibre entre les divers États membres pour ce qui est de la pondération des voix au sein du Conseil. En ce qui concerne le Parlement européen, le ministre a insisté sur la nécessité de définir soigneusement son rôle, d'encourager la participation aux élections européennes, et de déterminer avec précision le rôle parallèle assumé par le Conseil, composé de représentants des États membres élus également selon les règles démocratiques. Pour ce qui a trait au rôle des parlements nationaux, l'Irlande a décidé dernièrement de créer une nouvelle commission mixte chargée des affaires européennes.

Par ailleurs, à l'occasion d'un autre séminaire, consacré cette fois à la politique extérieure et de sécurité commune, qui s'est tenu au Collège universitaire de Dublin le 16 février dernier, le ministre des Affaires étrangères, M. Dick SPRING, a pris position sur la question très controversée de savoir si l'Irlande se joindrait à une défense commune de l'Europe. Selon les déclarations du ministre, le gouvernement irlandais envisage actuellement de participer à l'Association pour la paix patronnée par l'OTAN. En principe, les options de l'Irlande se présentent sous la forme d'un maintien du statu quo, c'est-à-dire de la neutralité actuelle, de la signature de l'accord d'Association pour la paix avec l'OTAN ou d'une participation, sous une forme ou une autre, à la défense européenne. Actuellement, l'opinion publique irlandaise est manifestement divisée sur cette question. Pour sa part, le ministre a suggéré la possibilité de renforcer la coopération avec l'UEO dans un certain nombre de domaines, ce qui doit, selon lui, constituer pour l'Irlande l'une des options qui devront être étudiées lors des débats relatifs au second pilier qui auront lieu durant la CIG de 1996. En tout état de cause, le ministre estime que la signature de l'accord créant l'Association pour la paix ne nuirait pas au statut de neutralité de l'Irlande, attendu qu'il ne s'agit pas d'une alliance militaire et que chaque pays peut décider librement du niveau et des domaines de coopération qui lui conviennent.

Ultérieurement, les points de vue irlandais concernant la CIG ont été à nouveau précisés dans deux importants discours prononcés le premier par le ministre des Affaires étrangères, M. Dick SPRING, le 22 mai 1995, et le deuxième par le secrétaire d'État aux affaires européennes et membre du groupe de réflexion, M. Gay MITCHELL, le 6 juin suivant. Voici succinctement quelles sont les principales thèses développées par ces deux personnalités. En ce qui concerne les modifications institutionnelles, l'Irlande est favorable au maintien des pouvoirs et des compétences actuels de la Commission, dont le rôle central conféré par les traités actuels devrait être préservé, notamment en ce qui concerne son droit "exclusif" d'initiative. Chaque État membre devrait pouvoir continuer à désigner un commissaire et l'Irlande s'opposera à toute

proposition tendant à supprimer un tel droit. En ce qui concerne le Parlement européen, l'Irlande est favorable à un accroissement du rôle joué par celui-ci et notamment à l'extension de la procédure de codécision législative à de nouveaux domaines. Dans la perspective de nouveaux élargissements et compte tenu de la limite maximale de 700 sièges, le gouvernement irlandais considère que les petits États devraient continuer à être dûment représentés; à son avis, rien ne justifie a priori de modifier l'équilibre actuel. En ce qui concerne le Conseil, l'Irlande serait favorable à une extension du vote à la majorité qualifiée tout en admettant que l'abandon de la règle de l'unanimité pourrait être contreproductif dans certains domaines particulièrement sensibles pour les États. D'autre part, tout en se félicitant des propositions tendant à améliorer l'efficacité du Conseil, elle ne semble pas convaincue de l'opportunité de modifier le système actuel de pondération des voix, jugeant malvenue la distinction entre États grands et petits étant donné que le résultat des votes est fonction des questions discutées bien plus que de la taille des uns et des autres. L'Irlande considère que le nombre des procédures législatives de l'Union européenne devrait être réduit et que ces procédures devraient être simplifiées; le rôle des parlements nationaux devrait être renforcé grâce à l'inclusion de certains éléments de la déclaration n° 13 annexée au traité de Maastricht. S'agissant de la transparence, l'Irlande estime qu'au moment d'examiner et d'adopter les actes législatifs, le Conseil devrait être plus ouvert au public. À cet effet, il propose que dans le préambule ou dans le corps même du traité modifié ou dans une annexe à celui-ci, il soit fait fermement référence à l'importance de la transparence dans le fonctionnement des institutions. À cet égard, le rôle du médiateur pourrait être étendu afin qu'il puisse précisément agir davantage en faveur de la transparence. Pour ce qui est de la PESC, des instruments plus efficaces de recherche, d'analyse et de planification devraient être trouvés. L'Irlande rappelle qu'elle a toujours admis le fait qu'une fois le processus d'intégration politique et économique bien avancé, la question d'une politique de défense commune se posera à nouveau. Dans ces conditions, l'objectif premier de la PESC devrait être de préserver la paix et les accords de l'UE en matière de défense devraient s'insérer dans le cadre de la sécurité globale européenne et non conduire à une nouvelle scission du continent européen. Cette politique de défense commune devrait être compatible avec les objectifs irlandais concernant le désarmement et le contrôle des armements et sa participation éventuelle à cette politique serait soumise à un référendum afin de garantir que le statut de neutralité de l'Irlande ne sera pas modifié, sauf si le peuple irlandais lui-même en décidait autrement.

ITALIE

Jusqu'ici, les prises de position les plus nettes de la part du gouvernement italien en rapport avec la CIG ont été, d'une part, la communication du nouveau gouvernement devant la Chambre des députés, le 23 février 1995, sur les questions de politique extérieure, et, d'autre part, sa communication devant la même Chambre le 23 mai 1995. Il convient également de tenir compte de la déclaration commune du ministre allemand des Affaires étrangères, M. Klaus KINKEL, et du ministre italien des Affaires étrangères, Mme Susanna AGNELLI, en date du 15 juillet 1995, sur la CIG.

Communication du gouvernement italien du 23 février 1995 sur les lignes directrices de sa politique extérieure

En ce qui concerne la communication faite le 23 février 1995 par le gouvernement italien sur les questions relatives à sa politique extérieure et à la Conférence intergouvernementale, on peut dire que ce document établit des paramètres directeurs dans quatre domaines différents: les aspects

institutionnels, l'élargissement et les relations avec l'Europe de l'Est et le bassin méditerranéen, le développement des deuxième et troisième piliers et le renforcement de l'Europe de citoyens. Pour ce qui a trait aux aspects institutionnels, selon le gouvernement italien, il convient de procéder à une nouvelle pondération des voix au sein du Conseil et à y généraliser le recours au vote majoritaire. À son sens, il serait également bon de réduire le nombre de commissaires et de renforcer la présidence de la Commission, de manière à ce que l'Union soit incarnée plus clairement à l'extérieur et soit plus efficace à l'intérieur. Selon ce document, la Conférence intergouvernementale devrait également renforcer la participation démocratique dans le cadre du processus de décision de l'Union, et, à cet effet, il propose l'élaboration d'une véritable hiérarchie des normes, qui garantisse un meilleur fonctionnement de la procédure de codécision, avec intervention tant du Conseil que du Parlement européen. Ce document exprime en outre le souhait de voir une amélioration des relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux. Le gouvernement italien propose par ailleurs une nouvelle structuration technico-juridique des dispositions du traité visant à en rendre la lecture plus facile pour tous les citoyens, de même que l'individualisation de certaines bases constitutionnelles parmi lesquelles devraient figurer les droits fondamentaux du citoyen européen, qui devront être placés sous le contrôle de la Cour de justice des Communautés européennes. Sur le plan de l'architecture institutionnelle, le document propose que l'on recherche une formule permettant de concilier le respect général de certaines règles et politiques de base, en l'occurrence les quatre libertés et le marché intérieur, avec la possibilité d'une participation différenciée à d'autres politiques, pourvu que le mécanisme institutionnel soit unique et que soit garantie la possibilité d'un accès ultérieur dans les mêmes conditions, même s'il s'agit de phases distinctes. En fait, le gouvernement italien se prémunit contre toute tentative de constitution de directoires de la part de certains pays, et il se prononce contre la pratique de la clause d'exemption (opting out), de même que contre des clauses de dérogation permanentes.

En ce qui concerne l'élargissement et les relations avec l'Europe de l'Est et le bassin méditerranéen, le gouvernement italien estime qu'il sera indispensable, avant de songer à procéder à un nouvel élargissement de l'Union, que des résultats concrets soient obtenus lors de la Conférence intergouvernementale. Selon lui, il faut veiller soigneusement à ce que les PECO assimilent progressivement les normes communautaires, et à ce que la mise en place d'infrastructures et le renforcement de la coopération contribuent à promouvoir l'intégration. En tout état de cause, le gouvernement italien croit nécessaire de revoir certaines politiques communautaires, en particulier la politique agricole commune, qui devront faire l'objet d'adaptations. En même temps, le document met en garde contre le danger de voir l'Union européenne négliger ses intérêts dans la zone méditerranéenne en raison de l'élargissement à l'Est, et c'est pourquoi il accorde une grande importance à la Conférence euro-méditerranéenne qui se tiendra à Barcelone en novembre prochain. En outre, dans ce document, le gouvernement italien se prononce sur la mise en place du deuxième et du troisième pilier. S'agissant du deuxième pilier, il ressort du document que le gouvernement italien n'estime pas indispensable, dans l'état actuel des choses, de dépasser le niveau intergouvernemental mais qu'il lui paraît par contre nécessaire de renforcer la PESC et de la doter d'une personnalité propre. À cet effet, il propose que l'on dote le secrétariat général de la PESC d'une capacité renforcée d'analyse et de prévision qui lui permette d'adopter, d'un commun accord avec le Conseil et la Commission, et dans la lignée de ce que souhaite la présidence de l'Union européenne, des actions et des initiatives spécifiques. Le gouvernement italien se prononce en faveur du renforcement de la capacité opérationnelle de l'UEO ainsi que de sa complémentarité avec l'Alliance atlantique, et il est d'avis que la sécurité et la défense de l'Union doivent être étroitement liées à l'une et à l'autre. Plus

précisément, il trouve que l'UEO doit devenir le bras armé de l'Union européenne. Pour ce qui a trait au troisième pilier, le document souligne la nécessité de promouvoir la coopération judiciaire et policière, de même qu'une harmonisation étroite des législations nationales en matière de libre circulation des personnes. Le gouvernement italien manifeste, en particulier, sa volonté de renforcer la coopération dans le domaine de la lutte contre la corruption, et appelle de ses vœux une intégration progressive des systèmes judiciaires et des structures policières des pays d'Europe centrale et orientale en relation avec les États membres de l'Union européenne.

Communication du gouvernement italien du 23 mai 1995 sur la Conférence intergouvernementale de révision du traité de Maastricht

Cette communication préfigure le programme du représentant italien au sein du groupe de réflexion. Elle développe les différentes solutions proposées pour faire face à trois défis: la diversité, la sécurité et la démocratisation.

Pour relever le défi de la diversité, le gouvernement italien se prononce sur les deux réponses fondamentales qu'il faut y apporter: la modification de certaines règles de fonctionnement de l'Union, d'une part, et la clarification définitive de ce que l'on a appelé l'intégration différenciée, d'autre part. S'agissant du système institutionnel de la Communauté, il propose de restreindre sensiblement les décisions du Conseil de ministres adoptées à l'unanimité; l'extension du vote à la majorité devrait aller de pair avec une meilleure prise en compte de la population des États membres dans les procédures de vote. L'Italie se déclare donc favorable à une double majorité fondée sur les voix des États et sur la population de façon à empêcher qu'une majorité de citoyens de l'Union se voie imposer des décisions auxquelles elle est hostile. La Commission devra continuer à être la gardienne des traités, sa capacité d'initiative et d'analyse dans les domaines relevant de sa compétence ne devant pas être restreinte. Le gouvernement italien, qui pense que la réduction du nombre des commissaires n'accentuerait pas le caractère supranational de la commission exécutive, propose une solution selon laquelle, sans que le nombre de commissaires ne soit jamais inférieur au nombre d'États membres, les États les plus grands pourraient désigner non pas un deuxième commissaire comme c'est le cas actuellement mais un commissaire adjoint. S'agissant de l'intégration différenciée, il estime difficile d'éviter des schémas d'intégration différenciée pour les nouvelles politiques (affaires étrangères, sécurité, justice et affaires intérieures), qui procéderaient à des rythmes différents mais comporteraient les mêmes obligations de résultat. De l'avis du gouvernement italien, tel est le moyen de résoudre le dilemme entre approfondissement et élargissement, c'est-à-dire unité et souplesse. Selon lui, l'intégration à plusieurs vitesses doit reposer en premier lieu sur le principe de l'unité institutionnelle, ce qui implique un même Conseil, un même Parlement et une même Cour de justice, autant d'institutions dotées de la souplesse nécessaire pour gérer des politiques auxquelles ne participent pas tous les États membres. Autre principe indiscutable si l'on admet l'intégration différenciée, la sauvegarde de l'ensemble de l'acquis communautaire. Ces deux principes posés, le gouvernement italien juge acceptables les formules de compromis autorisant les États à s'associer progressivement aux politiques dont ils seraient restés provisoirement à l'écart, dès lors que cette intégration se réalisera sur la base de conditions identiques et prédéterminées. Quoi qu'il en soit, le domaine où l'intégration est la plus poussée devrait être ouvert à tous les États membres et non être limité de façon arbitraire et discriminatoire à certains secteurs concrets comme par exemple l'Union économique et monétaire. À ce sujet, le gouvernement italien rappelle que les modalités et les mécanismes de la monnaie unique ne figurent pas parmi les questions devant faire l'objet d'une révision lors de la Conférence intergouvernementale.

Pour relever le défi de la sécurité, l'Union doit, aux yeux du gouvernement italien, se doter en priorité d'une identité internationale et d'une politique étrangère cohérente comme l'exige le monde sans frontières dont elle fait partie. Rejetant l'ancienne logique du concert européen des nations qui a entraîné le Vieux Continent dans tant de désastres et de catastrophes, le gouvernement italien considère que les progrès réalisés avec le traité de Maastricht restent incomplets et lacunaires. Un consensus entre les États membres sur certains principes et éléments de la politique étrangère de l'Union, qui constituerait une sorte de programme de politique étrangère approuvé par le Conseil et le Parlement, pourrait préfigurer une véritable politique étrangère de l'Union. Aussi, l'Italie proposera-t-elle aux États membres de définir par consensus les intérêts fondamentaux qu'ils entendent promouvoir et défendre ensemble soit concernant les grandes zones géographiques soit concernant des thèmes de portée plus universelle. Le gouvernement italien annonce en outre son intention de poursuivre avec ténacité la recherche d'une stratégie commune permanente au sein de toutes les organisations internationales et particulièrement de l'Organisation des Nations unies et du Conseil de sécurité, même si l'obtention d'un siège permanent pour l'Union européenne au Conseil de sécurité demeure un objectif encore lointain. D'autre part, il considère que les ministres des Affaires étrangères de l'Union pourraient se prononcer plus fréquemment à la majorité, réserver à l'unanimité les questions touchant de près les intérêts nationaux, comme la défense, et imaginer des formules plus souples qui, tout en préservant une concertation et une solidarité entre tous, permettraient à quelques-uns seulement des membres de l'Union d'agir. Quant à la structure institutionnelle de ce deuxième pilier, le gouvernement italien juge absolument nécessaire de disposer d'un organe permanent qui serait doté des pouvoirs de représentation de l'Union européenne en matière de politique étrangère et qui disposerait des structures et fonctions d'analyse, d'élaboration, de proposition et d'exécution des décisions du Conseil. Si l'idée était retenue, un secrétaire général pourrait être nommé par le Conseil et éventuellement confirmé par le Parlement, qui donnerait une image reconnaissable de l'Union et conférerait aux actions engagées une continuité, une crédibilité, une autorité, une légitimité et une transparence accrues, ce qui permettrait à l'Union de s'affranchir des rythmes des présidences tournantes. Autre idée avancée par le gouvernement italien, celle d'une présidence élective, pour une période de deux ou trois ans, également sur désignation du Conseil et après approbation du Parlement, encore que cette formule présenterait l'inconvénient de faire coexister une présidence élective avec le système des présidences tournantes, et toute une kyrielle de conseils de ministres, de réunions de comités et de groupes de travail. La solution consisterait à séparer la fonction "politique étrangère" des autres compétences de la présidence, auquel cas le président élu présiderait le Conseil Affaires générales et serait assisté par un vice-président, remplacé tous les six mois dans l'ordre habituel de rotation et issu du pays assurant la présidence du Conseil dans ses autres compositions. C'est l'Union de l'Europe occidentale qui constituerait l'instrument de sécurité et de défense de la politique étrangère de l'Union mais elle serait appelée à fusionner progressivement avec l'Union européenne. À cet égard, certaines modifications institutionnelles telles que l'harmonisation progressive de la composition de l'UEO et de l'Union européenne, celle des cycles de rotation des présidences, l'intégration graduelle des secrétariats de la PESC et de l'UEO et pour finir la fusion des deux organisations, pourraient rendre plus visible la capacité de l'UEO à élaborer et mettre en oeuvre les actions ayant des incidences en matière de sécurité et de défense, en même temps qu'à servir de catalyseur de la cohésion européenne au sein de l'Alliance atlantique, laquelle resterait le pilier fondamental de la défense collective et du lien existant entre les États-Unis et l'Europe.

Le gouvernement italien estime que le défi de la démocratisation de l'Union implique avant tout l'attribution au Parlement européen, expression de la souveraineté populaire, des pouvoirs législatifs accrus, s'exerçant par des procédures simplifiées qui se limiteraient essentiellement à la consultation, à la codécision et à l'avis conforme. En particulier, la codécision du Parlement européen devrait être rendue plus compréhensible, moyennant, comme l'a déjà proposé l'Italie lors du traité de Maastricht, une hiérarchie des normes de l'Union selon trois niveaux: premièrement, les normes constitutionnelles appelant l'unanimité ou la majorité renforcée au Conseil, ainsi que la ratification par les parlements nationaux; deuxièmement, les normes de caractère législatif, définissant le cadre général pour chaque secteur et matière, qui devraient être adoptées à la majorité du Conseil avec codécision du Parlement européen; troisièmement, les normes de caractère réglementaire et exécutif qui devraient être de la compétence du Conseil ou, sur mandat de celui-ci, de la Commission, là où elles ne relèveraient pas des États membres eux-mêmes en application du principe de subsidiarité. La démocratisation implique aussi d'associer plus étroitement les parlements nationaux aux tâches de l'Union. Abandonnant l'idée de constituer une diète des législateurs nationaux, sorte de troisième Chambre, le gouvernement italien considère que les parlements nationaux devraient non seulement exercer un contrôle accru sur l'action des différents gouvernements au sein de l'Union mais aussi multiplier les occasions de contact, d'information réciproque et de coordination avec le Parlement européen. Pour ce qui est d'inclure dans les politiques communes les autres domaines déjà visés dans le traité, le gouvernement italien déconseille d'alourdir à l'excès les responsabilités de l'Union, jugeant préférable un usage souple du principe de subsidiarité, lequel pourrait être mieux défini afin d'éviter le développement pléthorique des réglementations non seulement de l'Union mais aussi des États. Pour autant, il déconseille de dresser une liste des compétences exclusives. Pour ce qui est de l'Europe des citoyens, l'Italie suggère d'établir un catalogue complet des droits et libertés fondamentaux de façon que le concept de citoyenneté européenne inclue l'ensemble des formes d'expression, de relation, d'activité et de libre circulation du citoyen, en particulier les droits civils, les relations avec les institutions, l'éducation, le travail et la famille. Elle recommande aussi de renforcer et d'étendre les instruments permettant de préserver et de faire respecter ces droits devant les institutions, en particulier la Cour de justice. En ce qui concerne la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, le gouvernement italien indique son intention de proposer des solutions de nature à simplifier les décisions communes, à renforcer le caractère contraignant des instruments juridiques, à introduire des mécanismes de décision propres aux institutions communautaires et à dépasser les limites actuelles en matière d'impulsion et d'initiative. Enfin, dans un souci de transparence accrue au niveau de l'Union et de lisibilité des principaux actes législatifs, le gouvernement italien propose de codifier en un texte unique toutes les normes approuvées au cours des quarante dernières années et d'élaborer un texte constitutionnel portant sur les institutions, les compétences, les principes et les droits fondamentaux et aussi, sous la forme de protocoles, sur le marché intérieur, l'Union économique et monétaire et les nouvelles politiques communes.

Déclaration commune du 15 juillet 1995 des ministres des Affaires étrangères de l'Allemagne et de l'Italie concernant la Conférence intergouvernementale de 1996

Cette déclaration commune a été formulée à l'issue de la réunion tenue en Italie, à Monte Argentario, le 15 juillet 1995, entre les ministres des Affaires étrangères de l'Allemagne et de l'Italie; les deux pays s'y engagent à coopérer étroitement aux travaux préparatoires de la CIG de 1996. Aux termes de cette déclaration, lors de la Conférence intergouvernementale, les deux pays seront guidés par les objectifs suivants:

1. Reconnaissance d'un plein pouvoir de codécision au Parlement européen dans toutes les matières à caractère législatif. Il faudra aussi simplifier et rationaliser la procédure législative de manière à la rendre plus transparente et plus proche des citoyens. Conformément au principe de subsidiarité, les décisions devront être adoptées au niveau le plus proche possible des citoyens cependant que la déréglementation devra s'appliquer tant au niveau européen qu'au niveau national;
2. Préservation et renforcement du rôle d'initiative de la Commission européenne ainsi que de ses compétences en tant que gardienne du droit communautaire;
3. Amélioration de la procédure de contrôle du budget;
4. Afin d'améliorer l'efficacité de la politique étrangère et de sécurité commune et d'en élever le niveau, la capacité de l'Union européenne à arrêter des décisions et des actions devra être renforcée essentiellement grâce au recours du vote à la majorité dans certains domaines. Dans le même temps, la capacité d'analyse et de planification des décisions de l'Union devra être développée. Le Parlement européen de son côté devra être bien davantage associé aux questions relevant de la PESC. L'Union européenne devra évoluer vers une Union de sécurité et, à long terme, de défense, en préservant les relations transatlantiques. À cet effet, l'UEO devra voir son rôle renforcé en tant qu'instrument d'intervention de l'Union européenne en cas de crise. La déclaration commune propose aussi d'approfondir les liens institutionnels entre les deux organisations et de placer l'UEO sous la compétence du Conseil européen. Quoi qu'il en soit, l'objectif à long terme reste celui de l'intégration de l'UEO à l'Union européenne;
5. Pour ce qui est de la citoyenneté de l'Union, il est proposé de codifier les droits et les libertés fondamentaux dont le gardien serait la Cour de justice. Dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, le document propose de recourir de plus en plus aux procédures communautaires, surtout en matière d'asile, d'octroi des visas et d'immigration, de simplifier la procédure d'adoption des décisions et d'élargir les droits et la capacité d'initiative de la Commission tout en renforçant le contrôle démocratique exercé par le Parlement européen, la Cour de justice étant le garant d'une application uniforme du droit;
6. Afin d'accroître la transparence de l'Union européenne aux yeux de l'opinion publique des États membres et de mieux faire comprendre son action, la déclaration commune propose aussi de restructurer le traité de façon à en accroître la légitimité auprès des citoyens.

La déclaration commune accorde une large place à la politique étrangère et de sécurité commune. À cet égard, le rapprochement entre les États d'Europe centrale et orientale, d'une part, et l'Union européenne et la structure transatlantique, d'autre part, est jugé prioritaire et expressément soutenu. Concernant le Bassin méditerranéen, les deux États s'engagent à oeuvrer au succès de la Conférence euroméditerranéenne de Barcelone des 27 et 28 novembre 1995. Ils appuient aussi le processus de paix au Moyen-Orient, facteur indispensable, à leurs yeux, pour la stabilité en Méditerranée, et ils demandent à l'Europe et à ses partenaires transatlantiques d'élaborer une vision commune pour le XXI^e siècle. Ils considèrent à cet effet que les relations transatlantiques doivent rester le moteur d'une libéralisation globale des échanges commerciaux dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce. S'agissant de la Russie, les deux ministres soulignent l'importance d'incorporer ce pays à la structure occidentale de coopération et ils demandent un

approfondissement de ses liens avec l'OTAN. Enfin, les deux pays appuient le processus de réforme du système actuel des Nations unies et de ses institutions, y compris le Conseil de sécurité, et se déclarent favorables au respect des obligations financières contractées par les États membres à l'égard de cette organisation.

LUXEMBOURG

Aide-mémoire du gouvernement luxembourgeois du 30 juin 1995 sur la Conférence intergouvernementale de 1996

Ce document du ministre des Affaires étrangères constitue la première prise de position du gouvernement luxembourgeois sur la Conférence intergouvernementale de 1996. Après un rapide rappel historique des raisons pour lesquelles le traité sur l'Union européenne doit être modifié lors de la Conférence et une description de l'objet de cette dernière, le gouvernement luxembourgeois s'engage à participer au vaste débat public devant conduire à la révision des traités et il souligne le caractère préliminaire des réflexions exprimées dans son aide-mémoire, dans la mesure où les négociations ne démarreront qu'après l'ouverture formelle de la Conférence. L'attitude générale que le gouvernement luxembourgeois entend adopter au cours de la Conférence procède d'un double souci: faire progresser l'intégration européenne de façon réaliste tout en préservant les intérêts essentiels du pays. L'objectif déclaré du gouvernement luxembourgeois est de parvenir à une Europe plus intégrée, plus solidaire et plus démocratique. Concrètement, il considère que l'approfondissement de l'Union par l'intégration communautaire doit être un thème central pour la CIG. Celle-ci devrait aussi avoir pour objectif la réalisation du marché intérieur et de l'Union économique et monétaire, la confirmation du concept de solidarité entre grands et petits États membres, entre le Nord et le Sud, entre les États les plus prospères et ceux qui le sont moins, le rapprochement culturel, la lutte contre le nationalisme, source de tant de conflits, la lutte contre le chômage et l'exclusion sociale et, d'une manière générale, la préservation du modèle social inscrit dans le traité sur l'Union, la protection de l'environnement, le souci d'une transparence accrue et une association plus étroite du citoyen au processus d'intégration européenne. Après avoir rappelé que l'Union européenne est une construction *sui generis* regroupant des États souverains qui ont librement transféré certaines de leurs compétences souveraines pour les exercer dans un même cadre institutionnel suivant des règles et des procédures communes, le document luxembourgeois rappelle que l'exercice des différentes compétences se place désormais à trois niveaux: les compétences exclusives de l'Union exercées par les organes de celle-ci; les compétences mixtes partagées entre l'Union et les États membres et exercées suivant le principe de subsidiarité; enfin, les compétences réservées des États membres et exercées par ceux-ci.

Le document luxembourgeois consacre un chapitre à une politique étrangère et de sécurité plus efficace, chapitre scindé entre les questions relatives à la PESC et celles relatives à la défense. En ce qui concerne la PESC, le document souligne que la volonté politique d'agir est un élément déterminant pour la bonne utilisation des instruments du traité. Mais, afin de doter la PESC d'une efficacité accrue et de renforcer la cohérence de l'action extérieure de l'Union dans son ensemble, il propose de réfléchir à une série d'améliorations possibles. Évoquant en premier lieu la conception de la PESC, il suggère de créer une capacité d'analyse et de prévision commune auprès du secrétariat général du Conseil, capacité à laquelle la Commission doit être pleinement associée et à laquelle l'UEO devrait aussi apporter son concours. S'agissant de la prise de décision, il propose d'étendre le champ d'application de la

majorité; pour la formulation des positions et des actions communes, le principe de l'"unanimité moins un" représenterait une avancée considérable dans la mesure où il permettrait à un État membre de se dissocier d'une action commune sans toutefois pouvoir l'empêcher. En ce qui concerne la mise en oeuvre de la PESC, le gouvernement luxembourgeois considère qu'une association renforcée de la Commission à certains domaines, notamment celui des actions communes sous le contrôle du Conseil, présenterait des avantages en termes d'efficacité. Il propose d'autre part d'identifier des solutions appropriées permettant d'attribuer une personnalité juridique à l'Union et de renforcer sa capacité à s'engager juridiquement vis-à-vis de l'extérieur. Enfin, le gouvernement luxembourgeois estime que le financement de la PESC doit en principe être assuré par le budget de la Communauté cependant que le principe de la pleine solidarité financière des États membres doit être garanti. Enfin, en ce qui concerne les actions ayant des implications militaires, le gouvernement luxembourgeois considère que ces actions devraient être décidées sans qu'un État membre soit obligé d'y participer s'il ne le souhaite pas et sans qu'un État membre puisse empêcher une majorité de les engager. L'UEO devrait être invitée à assurer l'exécution de ces actions et tous les États membres devraient obligatoirement prendre en charge les dépenses financières résultant des actions à implication militaire.

Au chapitre de la défense, le gouvernement luxembourgeois est d'avis que l'Alliance atlantique devra rester l'élément essentiel de la sécurité en Europe et que à terme tous les membres de l'Union européenne devraient également adhérer à l'OTAN. Pour l'instant, l'UEO devrait rester une organisation distincte mais, à l'avenir, elle devrait être appelée à jouer un rôle accru. En attendant l'intégration par étapes de l'UEO dans l'Union européenne, des mesures visant à un renforcement des relations entre les deux organisations sont, aux yeux du gouvernement luxembourgeois, indispensables. En clair, l'UEO devrait être confirmée dans son rôle de bras armé de l'Union européenne et poursuivre deux objectifs: une plus grande participation à la défense collective comme pilier européen de l'OTAN, une implication plus importante dans la prévention et la maîtrise des conflits en Europe et à l'extérieur. Sur le plan opérationnel, l'UEO devrait être en mesure de conduire pour le compte de l'Union des missions humanitaires, des missions de maintien de la paix, y compris des opérations de rétablissement de la paix, des missions de force de combat pour la gestion des crises. Par ailleurs, tous les pays membres de l'UE devraient contribuer au financement des actions conduites pour le compte de l'Union.

Le document luxembourgeois se déclare aussi favorable à un renforcement de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Les raisons de l'absence de progrès significatifs dans ce domaine seraient au nombre de quatre: la complexité de la matière et la sensibilité des domaines visés, qui touchent au coeur de la souveraineté des États membres; la prise de décision à l'unanimité, préalable à l'adoption des instruments juridiques prévus au titre VI du traité; l'attribution facultative de compétences à la Cour de justice qui s'est révélée être un obstacle majeur à l'adoption des conventions; enfin, les structures de travail à cinq niveaux qui ralentissent considérablement la prise de décision. Par conséquent, le gouvernement luxembourgeois estime qu'il faudrait définir un cadre institutionnel unique entre les différents piliers. Il suggère à cette fin de prévoir dans le traité une compétence de la Cour de justice pour les différends entre États, les différends entre les États et la Commission ainsi que les questions préjudicielles. Le gouvernement luxembourgeois se déclare favorable à l'application des règles énoncées à l'article 100C qui prévoit notamment une possibilité d'initiative de la Commission ainsi que la prise de décision à la majorité qualifiée en ce qui concerne la politique d'asile, les règles concernant le franchissement des frontières extérieures, la politique

d'immigration et celle à l'égard des ressortissants des pays tiers, la lutte contre la toxicomanie, la lutte contre la fraude de dimension internationale (avec la réserve prévue à l'article K.1) et la coopération en matière douanière. Le gouvernement luxembourgeois propose en même temps de réduire le nombre de niveaux que les propositions doivent parcourir au cours de leur procédure d'élaboration, ce qui permettrait d'accélérer le processus décisionnel.

Le document luxembourgeois traite aussi du problème du développement différencié de l'Union. Après avoir regretté l'inclusion dans le traité de Maastricht des clauses d'exemption ("opting out") en faveur du Royaume-Uni et du Danemark et avoir demandé que l'acquis résultant de la Convention de Schengen soit intégré dans le traité, le gouvernement luxembourgeois souhaite qu'à l'avenir toute avancée sur la voie de l'intégration soit approuvée simultanément quant à son principe et quant à ses objectifs par tous les États membres. Il conçoit en revanche que certains États, ayant des motifs reconnus comme objectivement valables par la Commission et par le Conseil, ne progressent pas au même rythme que les autres. Dans le cadre des futurs élargissements, ce développement différencié lui paraît inévitable. Toutefois, à ses yeux, il conviendrait de l'interpréter dans le sens que lui donnait Léo Tindemans dans son rapport de 1976, à savoir qu'il ne s'agit pas d'une Europe à la carte puisque l'accord de tous sur le but final à atteindre en commun lie chacun et que ce n'est que l'exécution qui est échelonnée dans le temps.

Le gouvernement luxembourgeois se prononce aussi sur la dimension sociale. Il déclare y attacher la même importance qu'aux autres grandes ambitions de l'Union européenne et juge à cet effet indispensable une approche commune de tous les États membres. Profondément attaché aux principes de la Charte sociale et au dialogue social ainsi qu'à l'établissement d'un socle de droits sociaux minimaux, il demande qu'une attention particulière soit accordée à la promotion d'une croissance durable et créatrice d'emplois.

L'aide-mémoire évoque aussi les autres questions liées à l'approfondissement de l'Union. Il préconise en premier lieu de doter l'Union européenne de la personnalité juridique dont jouissent actuellement la Communauté, la CECA et l'Euratom. Il se déclare prêt à réexaminer l'extension de la compétence externe de la Communauté dans le domaine des services mais estime qu'il n'y a pas lieu d'inclure de nouveaux domaines de compétence en faveur de l'Union à l'occasion de la révision du traité. En revanche, il souhaiterait une référence explicite, dans le préambule du nouveau traité, à la sauvegarde des droits et des libertés fondamentaux du citoyen européen, à l'égalité entre hommes et femmes et à la lutte contre le racisme et la xénophobie. Le processus de décision doit devenir plus transparent et les décisions elles-mêmes plus compréhensibles.

Le gouvernement luxembourgeois aborde enfin les questions institutionnelles et l'élargissement. Il se prononce pour une adhésion "cas par cas", dès que les conditions sont remplies, et pourrait envisager une adhésion différenciée selon les trois piliers. D'autre part, dans le domaine strictement institutionnel, il indique que son action sera guidée par les principes suivants:

- a) En premier lieu, l'égalité de tous les États et citoyens de l'Union devant le traité est à préserver, dans les termes mêmes de la résolution du Parlement européen du 17 mai 1995, c'est-à-dire que tous les États membres sont sur un pied d'égalité en ce qui concerne la participation et l'implication au processus décisionnel de l'Union, de sorte que chaque État membre doit être représenté dans chacune des institutions de l'Union.

- b) Parallèlement, toutes les forces politiques majeures d'un État membre doivent être dûment représentées dans les institutions européennes directement élues.
- c) Sous réserve d'un certain nombre d'aménagements correspondant à un souci d'efficacité et de démocratie, l'équilibre institutionnel à l'intérieur de l'Union doit être globalement maintenu.
- d) S'agissant du Conseil, une extension du vote à la majorité qualifiée s'impose en principe. L'unanimité doit cependant rester d'application pour tous les domaines touchant intimement à la souveraineté des États et donc à celle des parlements nationaux, tels que la révision des traités, la citoyenneté européenne, les nouvelles adhésions, la fiscalité et les ressources propres. En ce qui concerne la présidence du Conseil, le système de la présidence tournante et semestrielle serait à maintenir; aux yeux du gouvernement luxembourgeois, ce principe n'admet aucune entorse.
- e) En ce qui concerne la Commission, son indépendance et sa collégialité doivent être respectées, tout comme son droit exclusif d'initiative; de nouvelles tâches d'exécution pourraient lui être attribuées.
- f) Pour ce qui est du Parlement européen, une réforme pourrait être envisagée dans une double voie: simplification des procédures, notamment de la procédure de codécision, et réduction du nombre des procédures à trois, à savoir codécision, avis conforme et consultation. Le gouvernement luxembourgeois se déclare disposé à étendre le champ d'application de la procédure de codécision à tous les domaines où le Conseil statue actuellement à la majorité qualifiée. En outre, il est prêt à réexaminer les dispositions du traité régissant les procédures budgétaires en vue de les rendre plus efficaces. Il juge utile à cet effet de mettre un terme au contentieux interinstitutionnel relatif à la classification des dépenses.
- g) Les compétences de la Cour de justice et la procédure de désignation de ses membres ne sauraient, aux yeux du gouvernement luxembourgeois, être remises en cause.
- h) Les moyens dont dispose la Cour des comptes dans le domaine de la lutte contre la fraude doivent être améliorés et ses possibilités d'investigation et d'accès à toutes les données nécessaires pour ses contrôles doivent être facilités.

PAYS-BAS

Note sur l'élargissement de l'Union européenne: possibilités et obstacles

Cette note a été envoyée aux deux chambres le 14 novembre 1994 et a été débattue en séance plénière le 14 février 1995. Elle traite des points suivants: la dimension politique de la sécurité; le resserrement des liens avec l'Union européenne; certains problèmes concrets liés à l'élargissement; les questions institutionnelles et, enfin, les questions relatives à l'Europe à plusieurs vitesses.

S'agissant de l'élargissement de l'Union européenne, le gouvernement néerlandais est favorable à l'intégration des pays d'Europe centrale et orientale dans les structures politiques et économiques occidentales; cette adhésion, qui devrait intervenir au plus tôt, ne devrait pas mettre en danger la cohésion et la solidité de l'Union, une fois menés à bien les ajustements

institutionnels nécessaires. En ce qui concerne les futures négociations d'adhésion, le gouvernement néerlandais a annoncé dans sa note qu'il définirait sa position en se fondant non seulement sur la préservation des valeurs culturelles, sur les principes démocratiques et sur les droits fondamentaux repris dans le traité sur l'Union européenne, mais aussi en fonction des quatre objectifs suivants:

- la définition pour l'Europe centrale et orientale d'une politique de sécurité stable, de développement socio-économique et de stabilité démocratique;
- le maintien d'une participation active de l'Allemagne au processus d'intégration européenne ainsi qu'à la structure commune de sécurité européenne et atlantique;
- la préservation du marché intérieur et de l'ordre juridique commun et donc d'une Union européenne apte à agir de manière décisive;
- la réalisation des objectifs susmentionnés à un coût raisonnable.

En ce qui concerne la politique de sécurité, le gouvernement néerlandais estime que l'intégration dans l'Union européenne implique de fait l'extension des garanties de sécurité aux nouveaux États membres puisque les critères d'adhésion à l'Union européenne sont d'une certaine façon les mêmes que ceux requis pour faire partie de l'UEO et de l'OTAN; il préconise par conséquent d'envisager dans une même optique l'élargissement de l'Union européenne, de l'UEO et de l'OTAN. Aussi, l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale à l'Union européenne, à l'UEO et à l'OTAN devrait-elle être considérée conjointement, encore que dans certains cas l'adhésion à l'OTAN pourrait précéder l'adhésion à l'Union européenne aussi longtemps que les bonnes relations avec la Russie ne seraient pas compromises. Le gouvernement néerlandais recommande aux pays d'Europe centrale et orientale de signer avec les pays limitrophes des accords contraignants réglant les différends frontaliers, les problèmes frontaliers liés à la question des minorités et toute autre source potentielle de conflit. En définitive, selon lui, en matière de sécurité le point de départ doit être d'élargir l'Union européenne, l'UEO et l'OTAN vers l'Est sans provoquer une nouvelle scission de l'Europe, ce qui ne signifie pas que cet élargissement doit recevoir l'approbation préalable de la Russie.

En ce qui concerne le resserrement des liens avec l'Union européenne, le document néerlandais propose une intégration progressive des pays d'Europe centrale et orientale par le biais d'accords européens prévoyant l'établissement d'une zone de libre-échange sur une période de dix ans et offrant à ces pays la perspective d'une adhésion ultérieure à l'Union. Cette approche concernerait pour le moment les quatre pays du groupe de Visegrad plus la Roumanie et la Bulgarie. Le gouvernement néerlandais considère que, s'agissant de resserrer les liens avec les pays d'Europe centrale et orientale, ceux-ci doivent recevoir le même traitement mais que, vu les différences politiques et économiques marquées existant entre les différents partenaires avec lesquels l'Union européenne a conclu des accords européens, des distinctions doivent être appliquées au moment d'engager les négociations et ultérieurement lors de l'adhésion à l'Union et être en tout état de cause fondées sur les critères énoncés par le Conseil européen de Copenhague. En outre, le gouvernement néerlandais souhaite que l'élargissement de l'Union n'affaiblisse pas l'efficacité de celle-ci ou sa capacité de décision.

Certains problèmes concrets découlant de l'élargissement sont également évoqués. Il s'agit en premier lieu de l'adoption de l'acquis communautaire. Le

gouvernement néerlandais est favorable à l'établissement de longues périodes de transition ou à l'instauration dans un premier temps d'une union douanière. Dans les deux cas, les contrôles aux frontières existant actuellement devraient être maintenus pendant un certain temps. En ce qui concerne l'immigration et la coopération entre les autorités judiciaires, le document néerlandais propose de fixer des périodes de transition durant lesquelles certaines restrictions limiteraient la libre circulation des travailleurs, afin d'empêcher un afflux massif vers les États membres actuels, et qui se prolongeraient jusqu'à ce que le développement économique et les progrès réalisés dans les pays d'Europe centrale et orientale fassent décroître les flux migratoires. De l'avis du gouvernement néerlandais, ce problème migratoire est à étudier avec les PECO avant l'adhésion; une collaboration étroite doit donc être nouée avec eux pour la mise en route de la politique dans le domaine des affaires intérieures et de la justice. Une solution consisterait à mener des négociations avec les PECO afin qu'ils mettent en pratique les résolutions, orientations et conclusions arrêtées par la présidence de l'Union concernant les affaires intérieures et la justice ainsi qu'à réaliser des actions conjointes dans ces domaines conformément aux dispositions de l'article K3 du traité de Maastricht voire même en concluant des accords ayant force contraignante. Le document néerlandais évoque aussi les tensions existantes entre les pays d'Europe centrale et orientale et recommande que les problèmes bilatéraux entre ces pays ou entre eux et des pays tiers soient résolus avant qu'ils adhèrent à l'Union européenne ou même à l'UEO et à l'OTAN, afin d'éviter que ces différends bilatéraux n'aient des répercussions négatives surtout sur les mécanismes de prise de décision internes. S'agissant des incidences de l'élargissement sur la politique méditerranéenne de l'Union européenne, le gouvernement néerlandais soutient qu'un même traitement doit être octroyé à tous (du moins en termes matériels) qu'il s'agisse de pays de la zone méditerranéenne ou de l'ancienne Union soviétique ou de pays avec lesquels l'Union a conclu des accords d'association et, dans ce dernier cas, indépendamment des possibilités ultérieures d'adhésion à l'Union européenne. S'agissant des aspects financiers de l'élargissement pour la politique agricole commune et les Fonds structurels, le gouvernement néerlandais, craignant que les lourdes répercussions financières de l'élargissement n'entraînent un accroissement sensible de la contribution des Pays-Bas à l'Union européenne, se prononce en faveur d'une révision de la réglementation actuelle des Fonds structurels ainsi que de la politique agricole commune. Il affirme donc que la contribution des Pays-Bas à l'Union européenne ne doit pas être portée à un niveau inacceptable après 1999, lors de la révision des Fonds structurels, car un tel relèvement aurait des conséquences gravissimes sur le budget national. Il propose soit de modifier le système actuel de contribution dans les domaines agricole et structurel, soit d'arrêter des exceptions temporaires à long terme pour les nouveaux États membres, soit de combiner ces deux options.

S'agissant des questions institutionnelles liées à l'élargissement, le gouvernement néerlandais est opposé à une simple extrapolation du cadre institutionnel actuel, lors de l'ouverture des négociations d'élargissement, et il a le sentiment que la CIG ne débouchera sur aucun résultat réellement significatif si de nouvelles formules de compromis ne sont pas trouvées sous la pression des élargissements imminents. La réforme institutionnelle doit viser à préserver le bon fonctionnement du marché unique, ce qui oblige l'Union à une remise en ordre préalable à l'élargissement grâce à une déréglementation et à l'application du principe de subsidiarité. De l'avis du gouvernement néerlandais, il ne faut réglementer que là où cela est strictement nécessaire et par le biais d'une législation accessible et compréhensible, de manière à mener une politique législative transparente. Cet objectif doit être inscrit en priorité à l'ordre du jour européen dans les années à venir.

Sur la question de l'Europe à plusieurs vitesses, le document néerlandais juge inévitable un certain degré de différenciation dans le processus d'intégration européenne dès lors que l'Union comptera entre 20 et 28 États membres. Pour autant, cette différenciation ne doit pas compromettre la cohésion de l'Union au-delà du strict nécessaire et il vaudrait mieux adopter des vitesses multiples, ce qui permettrait de conserver un même objectif pour tous les États membres, qui serait alors atteint à des rythmes différents. Quoi qu'il en soit, le gouvernement néerlandais propose une série de critères à respecter: en premier lieu l'intégration différenciée doit être compatible avec les objectifs du traité sur l'Union européenne; deuxièmement, chaque État membre doit être libre de participer s'il veut et peut réunir les conditions préalables pour progresser plus rapidement; troisièmement l'intégration différenciée ne doit pas compromettre l'ordre juridique communautaire ni affaiblir la cohésion du marché communautaire (ce troisième critère revêt une importance particulière pour le gouvernement néerlandais); enfin, les États qui choisissent de rester en dehors ne doivent pas pouvoir s'opposer à la formation d'autres groupes plus avancés réunissant les autres conditions et critères requis. Le gouvernement néerlandais est donc opposé à une Europe à la carte qui laisserait aux États membres la possibilité de choisir librement de s'intégrer dans certains domaines et non dans d'autres, particulièrement en ce qui concerne le marché intérieur et les politiques connexes. À ses yeux, le passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire est un bon exemple de l'approche qu'il propose et qui consiste en une intégration à vitesses multiples. Pour les deuxième et le troisième piliers, le gouvernement néerlandais constate que tous les États membres n'ont pas la même perception des objectifs du traité et, tout en se prononçant en faveur d'une Europe à plusieurs vitesses, considère qu'il ne faut pas exclure l'option d'une Europe à géométrie variable pour ces deux piliers, c'est-à-dire une option selon laquelle les objectifs et leur mise en oeuvre varient pour chaque pays ou groupe de pays, à l'instar de ce qui s'est fait pour l'accord de Schengen ou pour la politique étrangère et de sécurité commune et l'UEO.

En conclusion, le gouvernement néerlandais souligne la nécessité d'adopter une démarche parallèle en ce qui concerne l'adhésion à l'Union européenne, à l'UEO et à l'OTAN et d'en faire le point de départ des négociations avec les PECO, et il rappelle l'importance vitale, économiquement et politiquement, que revêt la préservation du bon fonctionnement du marché intérieur, de l'ordre juridique communautaire et du passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire en 1999, au plus tard, dans la perspective d'une adhésion. Il insiste à cet effet sur la nécessité d'introduire de longues périodes de transition, une fois l'adhésion des pays d'Europe de l'Est devenue effective, ainsi que sur le maintien dans un premier temps des contrôles actuels aux frontières. Il insiste aussi pour que la charge financière soit maintenue à un niveau acceptable pour les États membres, ce qui exigera ultérieurement une modification de la politique agricole commune et une profonde réforme des Fonds structurels. Au niveau institutionnel, le gouvernement néerlandais affirme que les nouvelles adhésions devront être précédées d'une réforme institutionnelle de fond permettant aux institutions de l'Union européenne d'agir de manière plus efficace et plus décisive. Il propose donc un approfondissement de l'Union visant non pas à ajouter de nouvelles politiques mais à maintenir la capacité de cette dernière à agir efficacement aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur. Enfin, il exprime des doutes quant à la possibilité de progresser suffisamment dans cette direction lors de la CIG de 1996 et se déclare plutôt favorable à une intégration différenciée, dans des domaines déterminés, qui ne mette pas en péril le marché intérieur et ne porte pas préjudice à la cohésion de l'Union européenne dans son ensemble.

Mémorandum du gouvernement néerlandais sur la politique étrangère et de sécurité et sur la défense européenne: vers une action extérieure plus ferme de l'Union européenne

Ce document a été présenté par le ministre néerlandais des Affaires étrangères, M. Hans van MIERLO, à la Chambre des députés, le 30 mars 1995. Il a pour objet d'aider à stimuler le débat aux Pays-Bas sur l'Europe de l'avenir. Après avoir brièvement décrit les nouvelles tâches confiées à la PESC par le traité de Maastricht, le mémorandum analyse les changements intervenus dans la situation politique de l'Europe et sur le plan de sa sécurité ainsi que la nécessité pour l'UE de mener une action extérieure ferme et résolue. Le gouvernement néerlandais considère à cet égard que l'intégration politique et économique doit aller de pair avec une intégration dans la structure de sécurité commune. Son point de départ est donc une approche parallèle de l'intégration dans l'UE, dans l'UEO et dans l'OTAN, sans pour autant exclure la possibilité pour certains pays d'adhérer à l'OTAN avant d'être membres de l'UE. Quoi qu'il en soit, la transparence devrait être le mot d'ordre au moment d'élargir les trois organisations susmentionnées, ce qui exige un intense dialogue avec la Russie. Après avoir énuméré les raisons qui militent en faveur d'une action extérieure plus résolue de la part de l'Union européenne, le document passe en revue les objectifs et le contexte d'une politique étrangère et de sécurité commune et d'une défense européenne commune. Tout d'abord, pour ce qui est de l'UE et de l'UEO, le gouvernement néerlandais ne voit nullement la nécessité pour la CIG de reformuler les objectifs de la PESC, clairement définis dans les articles J1 et J2 du traité de Maastricht. Il propose en revanche de renforcer l'action extérieure nécessaire pour atteindre ces objectifs et formule un certain nombre de suggestions qui seront examinées plus loin. Le document analyse aussi les plans visant à améliorer l'efficacité de la PESC à la lumière des politiques conduites par les autres organisations internationales, à savoir l'OTAN, l'OSCE et l'ONU. L'OTAN, qui, de l'avis du gouvernement néerlandais, s'est remarquablement adaptée à la nouvelle donne, devrait continuer à être réformée notamment en ce qui concerne la composition, l'ampleur et l'utilisation de la structure militaire intégrée. La mise en oeuvre du plan arrêté lors du Sommet de l'Organisation en janvier 1994 sur les groupes de forces interarmées multinationales (GFIM) progresse plus lentement que prévu initialement, ce qui restreint le rôle opérationnel de l'OTAN et en particulier de l'UEO. Vis-à-vis de l'OSCE, l'UE devrait faire le plus large usage des possibilités existant dans le cadre de cette organisation au moment de la mise en oeuvre de sa propre politique étrangère. Pour ce qui est de l'ONU, le deuxième mémorandum néerlandais rappelle que les États membres de l'UE qui sont membres permanents du Conseil de sécurité constituent le trait d'union entre cette organisation et la PESC et que, en ce sens, la cohésion et l'efficacité de celle-ci serait renforcée si le traité révisé imposait une obligation de coordination plus rigoureuse, l'expérience ayant montré que cette coordination laisse toujours à désirer.

Dans une troisième partie, le gouvernement néerlandais procède à une évaluation de la PESC et avance une série de suggestions à ce sujet. En tant qu'instrument, cette politique, mise en place par le traité sur l'Union européenne et en particulier son article J, n'existe pas en réalité. Même si l'expérience de la PESC reste limitée, ce qui rend toute évaluation nécessairement provisoire, son inefficacité s'explique non seulement par certaines déficiences techniques mais aussi et surtout, par un manque de volonté politique. En ce sens, l'une des questions majeures sur lesquelles la CIG aura à se prononcer est précisément de savoir si les États membres sont disposés à transformer leur volonté politique en une action concrète grâce à l'insertion dans le traité de nouvelles dispositions réduisant le recours à la règle du consensus au moment d'arrêter et de mettre en oeuvre les décisions relevant de

la PESC. Afin de renforcer l'efficacité de la PESC, le gouvernement néerlandais présente une série de propositions pour remédier à plusieurs des points faibles du système, à savoir la capacité d'analyse, le système de prise de décision, le financement et la cohérence de la structure du deuxième pilier en relation avec la nécessaire cohérence de toute action extérieure. En ce qui concerne la capacité d'analyse, la CIG pourrait choisir de renforcer l'unité qui s'occupe de la PESC au sein du Secrétariat général du Conseil ou bien créer une structure distincte et séparée dudit secrétariat, structure qui serait placée sous la compétence exclusive d'un secrétaire général et qui s'occuperait uniquement de la PESC et pourrait en être l'élément moteur. Par ailleurs, pour que la Commission soit totalement associée aux travaux relevant de la PESC, conformément à l'article J9 du traité, elle devrait pouvoir participer aux activités de l'unité renforcée au sein du Conseil ou bien de la nouvelle structure créée pour s'occuper exclusivement de la PESC. En définitive, le rôle actuel de la Commission dans la mise en oeuvre de la PESC devrait être élargi de manière à inclure la préparation de la prise de décision. S'agissant à proprement parler de la procédure de décision, le gouvernement néerlandais propose un certain nombre de solutions de rechange à la règle du consensus. Pour les décisions relatives à la mise en oeuvre d'une décision commune, la formulation actuelle de l'article J3 paragraphe 2 pourrait être améliorée de façon que toutes les décisions adoptées à cet égard le soient à la majorité qualifiée. D'autre part, la formule de l'abstention pourrait être plus largement employée lors de l'adoption d'une action commune. Dans ce cas, le document propose aussi que la règle du consensus soit restreinte et que soit introduit le "consensus moins un" qui deviendrait la règle générale sauf dans les cas où un intérêt vital pour l'un des États membres serait en jeu, ce qui obligerait à revenir à la règle du consensus. Revenant sur l'idée avancée par l'Allemagne d'arrêter une action commune sur la base d'un vote à la majorité, le document néerlandais précise que dans ce cas il s'agirait d'un système de décision à la majorité mais dans un contexte intergouvernemental, à distinguer du système de prise de décision à la majorité dans un contexte communautaire, fondé sur le droit exclusif d'initiative de la Commission, la participation du Parlement européen et l'exercice par la Cour de justice du contrôle de la légalité. De toute façon, la communautarisation de la PESC pourrait constituer une option à plus long terme. D'autre part, après avoir indiqué que les suggestions formulées pour l'adoption d'actions communes seraient aussi applicables pour l'adoption des décisions communes aux termes de l'article J2, le gouvernement néerlandais estime qu'en aucun cas la règle du consensus ne devrait conduire à une situation dans laquelle les États membres pourraient se voir contraints de déployer des troupes pour des tâches de gestion des crises dans le contexte d'une politique de défense commune que l'UE pourrait mettre en place à l'avenir. Au chapitre du financement, il préconise que les actions communes soient mises en oeuvre par tous les États membres et qu'elles soient financées sur le budget communautaire, ce qui signifie que la Commission et le Parlement auraient aussi un rôle à jouer. Si le Conseil optait pour une PESC financée sur les budgets nationaux, le gouvernement néerlandais est d'avis que la clé de répartition devrait être le produit national brut. D'autre part, dans les cas où seuls certains pays participeraient à une action commune et d'autres non, le gouvernement néerlandais, sans s'opposer à cette possibilité, considère que les coûts de l'opération devraient être répartis selon un critère équitable entre les pays qui y participent et ceux qui n'y participent pas. Enfin, en ce qui concerne la cohérence et la continuité de l'action extérieure, l'acquis communautaire doit, à ses yeux, être respecté ce qui oblige à lever les incertitudes et lacunes actuelles du système de piliers à la faveur duquel des éléments communautaires s'insèrent dans le domaine de la PESC et, inversement, certains États membres ont tendance à utiliser le cadre de la PESC pour faire adopter des décisions dans des matières qui, aux termes du traité, relèvent du domaine de la compétence communautaire, tentant ainsi d'utiliser la voie intergouvernementale

pour trancher des questions qui sont de la responsabilité de la Communauté européenne et où traditionnellement prévaut le vote à la majorité, sur proposition de la Commission.

Le mémorandum néerlandais procède ensuite à une évaluation de la politique de défense européenne commune et avance une série de suggestions. En ce qui concerne les relations entre l'UE et l'UEO après l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne, la CIG offrira l'occasion de poser la question de l'intégration de l'UEO dans l'UE sur le plan politique et institutionnel, le résultat pouvant être une intégration échelonnée sur un certain nombre d'années, la date d'expiration du traité de Bruxelles révisé (à savoir 1998) constituant une excellente date butoir. L'intégration de l'UEO et de l'UE dans l'optique d'une politique de défense commune, pourrait prendre diverses formes, le document envisage trois hypothèses: incorporation de l'UEO dans l'UE, ce qui pourrait se faire de deux manières soit en conservant tel quel le deuxième pilier de l'Union, soit en constituant un quatrième pilier distinct, ou bien encore, troisième hypothèse, maintien de l'UEO en tant qu'organisation distincte et autonome travaillant cependant en étroite coopération avec l'UE. Dans le cas d'une incorporation de l'UEO dans l'UE, dans l'une et l'autre des deux variantes proposées, le gouvernement néerlandais souligne que la majeure partie des États membres, y compris les Pays-Bas considèrent que pour garantir la sécurité, une politique de défense commune doit comporter une obligation réciproque mais que la mise en oeuvre de cette obligation devrait continuer de relever de l'OTAN. D'autre part, l'inclusion dans le traité sur l'Union de tâches et d'objectifs nouveaux en matière de politique de défense commune ne devrait pas entraîner l'obligation de les réaliser à tout moment et dans n'importe quelle circonstance, ce qui permettrait de confier la mise en oeuvre de ces objectifs et tâches uniquement à une coalition ad hoc. D'autre part, un lien direct devrait être institué entre l'UE et les partenaires d'Amérique du Nord, lien qui pourrait prendre la forme d'un contrat atlantique qui, néanmoins, ne se substituerait pas au traité de l'Atlantique Nord. Après avoir évoqué les questions découlant des différences dans la composition de l'UE et de l'UEO, le document néerlandais aborde aussi les problèmes institutionnels résultant d'une éventuelle incorporation de l'UEO dans l'UE pour conclure que, même si la politique de défense commune devait faire partie du deuxième pilier ou en constituer un quatrième, la Commission n'aurait, dans ce domaine, compétence que dans la mise en oeuvre de tâches distinctes de celles mentionnées à l'article V du traité de Bruxelles. Le rôle du Parlement européen serait fonction de la position occupée par l'Assemblée de l'UEO dans la politique de défense commune. Le document étudie aussi la possibilité d'une UEO qui resterait une entité distincte. Toutefois, par rapport à toutes les options développées plus haut, le gouvernement néerlandais est partisan d'une intégration future de l'UEO dans l'UE et, à ses yeux, l'institution d'un quatrième pilier dans le système du traité sur l'UE ne constitue pas la solution la plus viable. Selon lui, l'intégration de l'UEO dans le deuxième pilier présente l'avantage de faciliter la transition de la PESC vers une politique de défense commune et de renforcer la fermeté et la crédibilité de l'une et l'autre. D'autre part, étant donné la complexité des problèmes actuels, une intégration complète des organisations ne lui semble pas envisageable à court terme; néanmoins, même si l'UEO conservait son autonomie quelque temps encore, la CIG devrait ouvrir la voie vers une intégration totale.

Après avoir évoqué les différentes conséquences, d'ordre principalement opérationnel, de l'intégration de l'UEO dans l'UE, le mémorandum néerlandais met l'accent sur le contrôle démocratique. Si la CIG convenait pour la PESC d'un système décisionnel ne faisant pas appel à la règle du consensus, les décisions adoptées devraient être soumises au contrôle parlementaire au niveau européen. Tout en espérant que la CIG confie des pouvoirs accrus au Parlement européen

dans le domaine de la PESC, le gouvernement néerlandais estime que, si tel n'était pas le cas, les options exposées plus haut devraient être examinées afin de déterminer si le surcroît d'efficacité compenserait l'amointrissement du contrôle démocratique. Le dilemme pourrait fort bien ne pas se poser dans la mesure où, très vraisemblablement, les décisions dans ce domaine continueront d'être prises sur la base de l'unanimité.

Le document néerlandais analyse enfin les incidences de l'élargissement de l'UE sur les propositions tendant à renforcer la PESC et sur la formulation d'une politique de défense commune; il fait valoir, d'une part, que l'intégration des pays d'Europe centrale et orientale à l'UE, à l'UEO et à l'OTAN doit s'effectuer, dans toute la mesure du possible, parallèlement, de sorte que l'adhésion de ces pays à l'UE ne présenterait pas de problèmes sur le plan de la PESC et de la future politique commune de défense, et d'autre part, qu'une souplesse suffisante devrait être préservée dans la mise en oeuvre de la PESC et de la politique de défense commune compte tenu de la diversité extrême des intérêts géopolitiques que feront naître de telles adhésions, qui pourrait inciter à constituer des coalitions ad hoc. Abordant en dernier lieu les forces en présence au sein de l'UE, le gouvernement néerlandais constate que, si la communautarisation de la PESC peut résoudre bien des problèmes actuels, il est manifeste que pour l'heure la majorité des États membres ne sont pas prêts à assumer une telle possibilité et que par conséquent la PESC conservera son caractère intergouvernemental pour l'instant, selon l'approche préconisée essentiellement par le Royaume-Uni et par la France. Le gouvernement néerlandais se propose pour sa part d'appuyer les thèses allemandes favorables à l'introduction du vote à la majorité dans le processus de décision, car c'est à ses yeux la seule manière de donner plus d'efficacité à la PESC dans une démarche générale à dominante communautaire. S'agissant des relations entre l'UEO et l'UE, il se déclare convaincu que l'incorporation de la première dans la deuxième ne peut être que progressive, qu'elle ne sera certes pas achevée en 1996 et que la CIG ne pourra qu'amorcer ce processus.

Coopération européenne dans les domaines de la justice et des affaires intérieures - Troisième mémorandum pour la Conférence intergouvernementale de 1996

Le 23 mai 1995, le gouvernement néerlandais a présenté un troisième mémorandum consacré à la coopération au sein de l'Union européenne dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (JAI). À ses yeux, ces questions (libre circulation des personnes; politique de visas et d'asile; immigration; situation des ressortissants de pays tiers; lutte contre la criminalité organisée; trafic de drogue et fraude; mesures de lutte contre le racisme et la xénophobie) ne peuvent plus être envisagées dans une optique purement nationale. Elles exigent au contraire une coopération efficace au sein de l'Union européenne: la coopération des services judiciaires, douaniers et policiers est la seule façon de garantir la sécurité et la protection juridique des citoyens. Étant donné la lenteur des progrès accomplis depuis l'entrée en vigueur du traité sur l'UE, il serait bon, de l'avis du gouvernement néerlandais, que la CIG évalue correctement le fonctionnement du troisième pilier en privilégiant deux questions centrales: l'efficacité de la coopération et le maintien de l'état de droit. Le troisième mémorandum néerlandais retrace brièvement la genèse de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, analyse les problèmes rencontrés et formule un certain nombre de propositions visant à améliorer la situation. Il traite tour à tour du cadre de la politique en matière de JAI, de l'état d'avancement de cette politique, de l'évaluation de la coopération en matière de JAI et des moyens possibles de l'améliorer.

Après avoir décrit le cadre actuel de la politique en matière de JAI, le mémorandum néerlandais énumère les résultats obtenus à ce jour en matière d'immigration, d'asile, de coopération des polices et des douanes et d'action contre la criminalité internationale organisée, de lutte contre le trafic de drogue et de coopération judiciaire dans les domaines pénal et civil. Le gouvernement néerlandais conclut que, d'une manière générale, la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures n'a donné que des résultats plutôt médiocres, notamment au regard des ambitions suscitées par le programme de travail initial de novembre 1993. Même dans les domaines où les mesures doivent être énoncées à la fois au niveau communautaire et dans le cadre de la politique en matière de JAI (visas, douanes, drogue et fraude), l'harmonisation pose parfois problème et les décisions ne sont pas synchronisées, ce qui n'est pas sans conséquence pour l'efficacité de la coopération et la protection juridique des citoyens.

Évaluant la coopération en matière de JAI, le gouvernement néerlandais relève un certain nombre de problèmes. Certains tiennent à l'efficacité de la prise de décision, à la règle de l'unanimité, à l'absence d'objectifs détaillés et de programmes de travail pluriannuels, au rôle limité de la Commission, à la lourdeur des modalités de travail en comités, à la nature juridique des décisions en matière de JAI et enfin au financement de la JAI. D'autres problèmes sont à rechercher dans le contrôle démocratique et judiciaire du processus de décision: l'influence des parlements nationaux sur la prise de décision en matière de JAI, l'accès des parlementaires à l'information administrative, l'accès du public à l'information administrative, enfin, les garanties juridiques via la juridiction de la Cour de justice. Le mémorandum néerlandais conclut que la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures présente un certain nombre de points faibles, parmi lesquels notamment:

- *résultats et fermeté de la politique menée:*

(a) décisions soumises à la règle de l'unanimité;

(b) absence d'objectifs;

(c) absence d'orientations pour les travaux préparatoires menés par la présidence et rôle limité de la Commission;

(d) lourdeur de la structure décisionnelle;

- *accès à l'information et contrôle judiciaire et démocratique:*

(e) accès à l'information administrative limitée pour les parlements et le public;

(f) incertitude quant à la compétence de la Cour de justice pour assurer les garanties juridiques nécessaires;

(g) influence parlementaire limitée sur l'adoption des décisions en matière de JAI.

Le mémorandum néerlandais avance un certain nombre de suggestions pour améliorer la coopération. En ce qui concerne la double option - communautarisation complète ou abandon du troisième pilier - le mémorandum indique clairement que si l'existence de ce troisième pilier constitue le point de départ de la réflexion du gouvernement néerlandais sur la CIG, chaque domaine

et problème identifié en matière de JAI doit être examiné pour déterminer les améliorations envisageables, y compris une communautarisation plus poussée.

Le mémorandum néerlandais suggère en particulier un certain nombre d'options intermédiaires pour améliorer la coopération en matière de JAI: certaines, qui touchent à la procédure, n'appelleront aucune modification du traité, cependant que d'autres, plus ambitieuses, notamment dans la mesure où elles concernent les institutions, obligeront à amender le traité de Maastricht. Ces mesures se présentent schématiquement comme suit:

a) Clarification des objectifs du traité:

Le gouvernement néerlandais est d'avis que des dispositions plus précises sur les objectifs à atteindre et les ressources à mobiliser devraient être incluses dans le traité. L'article K1 ne se limiterait plus à énumérer des domaines d'intervention, comme c'est le cas actuellement, mais indiquerait pour chaque domaine en question, les principes directeurs, les objectifs à atteindre et les ressources à utiliser.

b) Améliorations à apporter à l'encadrement politique et programmes de travail pluriannuels:

Le gouvernement néerlandais estime qu'un programme de travail pluriannuel contribuerait à faire progresser la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures et serait un gage de continuité. Ce programme serait encore plus efficace si ses principaux aspects étaient arrêtés par le Conseil européen, le Conseil JAI étant alors chargé de les interpréter et de les développer.

c) Renforcement du droit d'initiative de la Commission:

À lire le mémorandum, le gouvernement néerlandais serait plutôt favorable à une extension du droit d'initiative aux trois domaines dans lesquels il a été jusqu'à présent réservé aux États membres, à savoir la coopération judiciaire dans le domaine pénal, la coopération douanière et la coopération des services de police. En revanche, il estime qu'il ne serait pas aussi judicieux de donner à la Commission un droit d'initiative exclusif dans une structure de type intergouvernemental. Plutôt que de lui donner un droit exclusif d'initiative dans le troisième pilier, il serait plus utile - étant donné les liens entre les différents piliers - d'analyser les avantages qu'il y aurait à transférer certains domaines du troisième vers le premier pilier.

d) Rationalisation du processus de décision:

Le gouvernement néerlandais plaide en faveur d'une rationalisation du processus de décision, ce qui faciliterait la tâche du comité de coordination de l'article K4 du traité. Si un programme de travail pluriannuel était adopté, des projets pourraient être confiés audit comité. Il ne serait pas utile à cet effet de modifier le traité.

e) Clarification de la nature juridique des décisions en matière de JAI:

L'effet juridique d'une "position commune" et "d'une action commune" devrait être défini plus clairement. La CIG devrait préciser l'article K3 du traité sur ce point. Il pourrait être stipulé par exemple qu'une décision entraîne une obligation de résultat mais laisse compétence aux États membres pour décider des moyens et modalités d'y parvenir.

f) Clarification des mécanismes de financement:

Pour le gouvernement néerlandais, le principe fondamental est qu'un financement communautaire présente de très nets avantages sur un financement intergouvernemental. Les facteurs à prendre en compte tiennent à la fois aux orientations générales retenues et aux institutions. Du point de vue des orientations générales, la mise en jeu du budget communautaire facilite la coopération entre le troisième et le premier pilier, ce qui est un avantage pour évaluer les politiques conduites. Du point de vue institutionnel, les Pays-Bas attachent une grande importance au fait que le financement communautaire fait intervenir plus étroitement la Commission, le Parlement européen et la Cour des comptes dans les aspects financiers du troisième pilier.

Le gouvernement néerlandais estime que le traité sur l'Union européenne doit indiquer clairement quelles dépenses seraient à imputer sur le budget communautaire et quelles procédures s'appliqueraient si un financement intergouvernemental était retenu.

g) Participation accrue du Parlement européen et des parlements nationaux

Outre le contrôle exercé par les parlements nationaux, le Parlement européen devrait être plus étroitement associé qu'actuellement au processus de décision dans les questions relevant de la justice et des affaires intérieures. À cette fin, deux voies peuvent être empruntées. Tout d'abord, le Parlement européen, au même titre que les parlements nationaux, doit avoir un meilleur accès à l'information administrative dans le cadre du troisième pilier; à cette fin, le gouvernement néerlandais préconise d'insérer dans le traité une disposition énonçant que tous les projets de décision appelés à avoir force contraignante pour les États membres devraient être présentés au Parlement européen avant de passer devant le Conseil. Deuxièmement, cette disposition devrait aussi habiliter le Parlement européen à formuler dans un délai raisonnable (par exemple trois mois) un avis sur les projets de décision qui lui sont soumis, ce qui contribuerait à orienter le débat politique.

h) Renforcement du rôle de la Cour de justice

Pour que la Cour joue un rôle aussi actif que possible dans les matières du troisième pilier, le gouvernement néerlandais estime qu'elle devrait recevoir une compétence pleine et obligatoire, pleine devant s'entendre comme s'appliquant aussi bien au règlement des différends qu'en matière préjudicielle.

Le document néerlandais aborde aussi la communautarisation de secteurs déterminés. Après avoir rappelé qu'une communautarisation totale de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures ne serait pas avisée, il n'exclut pas pour autant d'examiner dans quelle mesure certains domaines particuliers se prêteraient à une communautarisation telle que prévue à l'article K9 du traité. En particulier, le gouvernement néerlandais indique son intention d'examiner, en consultation avec le Parlement néerlandais, les avantages de la communautarisation de la politique en matière de visa et d'asile. Tout nouveau progrès dans cette direction doit partir de l'acquis de Schengen.

En ce qui concerne Schengen et la politique en matière de JAI, le mémorandum néerlandais indique en outre que les médiocres résultats de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures sont

contrebalancés dans une certaine mesure par ceux de la coopération entre les pays parties à l'accord de Schengen. Néanmoins, ces derniers ne compensent pas l'absence d'accès à l'information, de contrôle judiciaire et de participation parlementaire au niveau européen. Il ne serait pas souhaitable, aux yeux du gouvernement néerlandais, de chercher à introduire un chapitre distinct à cet effet dans le cadre de l'accord de Schengen. Il considère par conséquent que l'UE doit s'efforcer d'intégrer l'acquis de Schengen, sans pour autant que ce transfert implique une dilution de cet acquis. À ses yeux, il y aurait de notables avantages, à bien des égards, à combiner les résultats concrets obtenus dans le cadre de Schengen avec la structure institutionnelle et les garanties de l'UE. La CIG devrait explorer cette proposition.

Quatrième mémorandum du gouvernement néerlandais: la réforme institutionnelle de l'Union européenne

Ce quatrième et dernier mémorandum du 12 juillet 1995 a été présenté au Parlement néerlandais à la fin de ce même mois. Le gouvernement néerlandais conclut ainsi sa contribution au débat public sur la prochaine révision du traité de Maastricht, non seulement aux Pays-Bas mais aussi dans l'ensemble de l'Europe, sans pour autant cesser d'affiner sa réflexion. En préalable, il se déclare convaincu que la CIG, le passage à la troisième phase de l'UEM, la réforme des fonds structurels, de la PAC et du système de financement, ainsi que l'adhésion de nouveaux États membres à l'Union doivent être traités séparément et selon leurs règles propres afin de garantir le succès des négociations. À ses yeux, les réformes institutionnelles nécessaires au développement futur de l'Union revêtent une importance particulière dans la perspective de la CIG et il établit à cet effet une double distinction: d'une part, les réformes institutionnelles nécessaires dans le contexte de l'Union actuelle à quinze, afin d'améliorer ce qu'il appelle la "qualité constitutionnelle" de l'Union, et, d'autre part, les réformes institutionnelles qu'impose l'élargissement. Il propose donc que, outre les questions relatives à l'adaptation de la PESC et à la coopération dans le domaine du troisième pilier, l'ordre du jour de la Conférence se concentre sur un certain nombre de questions fondamentales liées à la qualité constitutionnelle de l'Union européenne, d'une part, et à l'élargissement de l'Union, d'autre part.

Dans une première partie consacrée aux améliorations de la "qualité constitutionnelle" de l'Union, le quatrième mémorandum néerlandais examine les mesures nécessaires pour une transparence accrue, une meilleure répartition des responsabilités entre l'Union et ses États membres et un accroissement de la légitimité démocratique du processus de décision. D'une manière générale, le gouvernement néerlandais estime qu'il faut tendre à parvenir au plan européen au même niveau de bonne gestion que celui obtenu au plan national, ce qu'il croit faisable par une application plus effective des trois principes de subsidiarité, de démocratie et de transparence. S'agissant de la subsidiarité, dans les cas où un problème ne peut être traité qu'au niveau européen, l'Union devrait être dotée des instruments nécessaires pour ce faire. Lorsqu'elle présenterait une proposition, la Commission devrait expliquer pourquoi des règles sont nécessaires au niveau européen (subsidiarité), s'il existe la possibilité d'adopter des règles moins sévères (proportionnalité) et accompagner sa proposition d'une analyse coût-avantages de l'acte proposé, des possibilités de fraude et du contrôle de sa mise en oeuvre. Après un débat public sur les propositions de la Commission ainsi justifiées, un "débat sur leur recevabilité" pourrait se dérouler au sein du Conseil, débat qui serait centré essentiellement sur les trois critères susmentionnés. Afin d'éviter d'éventuels blocages et abus, il est proposé d'insérer dans le traité une disposition prévoyant que ces

débats n'auraient lieu que si un État membre en faisait la demande et que les preuves avancées en matière de subsidiarité seraient accompagnées des garanties nécessaires, y compris un recours éventuel devant la Cour de justice.

En ce qui concerne le principe de la démocratie, le gouvernement néerlandais considère que, pour toutes les décisions arrêtées à la majorité par le Conseil de l'Union, les parlements nationaux devraient avoir voix à la question lorsqu'il s'agit de décisions législatives et budgétaires ou exercer un contrôle lorsqu'il s'agit de décisions politiques de l'Union et de leur mise en oeuvre. Dans le cas où le Conseil arrête ses décisions à l'unanimité, qu'elles soient politiques ou législatives, l'intervention parlementaire est en principe garantie par l'action des parlements nationaux. Étant donné qu'un gouvernement ou parlement national pourrait à lui seul bloquer le processus de décision à l'unanimité, le mémorandum néerlandais propose que le Parlement européen soit aussi consulté pour les décisions à l'unanimité. Il suggère notamment que le droit du Parlement européen à formuler des recommandations soit explicité de façon que le Conseil ne puisse statuer avant que le Parlement ait formulé ses recommandations ou avant un délai déterminé. Ce droit de consultation présupposerait le droit de recevoir une information adéquate et ce système engloberait l'ensemble de la politique de l'UE y compris la coopération dans les domaines des deuxième et troisième piliers. Qui plus est, même pour certaines décisions à l'unanimité, les pouvoirs du Parlement pourraient excéder le droit de consultation; par exemple, en ce qui concerne l'article 228 actuel, le gouvernement néerlandais estime que le traité révisé devrait reconnaître le droit du Parlement d'approuver tout traité conclu par la Communauté européenne. Pour ce qui est des actes législatifs adoptés dans le cadre du pilier communautaire, le gouvernement néerlandais considère que la procédure de codécision doit être étendue et qu'elle doit remplacer la procédure de coopération, moins démocratique. D'autre part, il se déclare favorable à un accroissement des pouvoirs de contrôle du Parlement européen, notamment quant à l'emploi correct et efficace des ressources provenant du budget de la Communauté européenne. Sur le plan administratif, il réaffirme, comme il l'a déjà fait lors de la CIG précédente, que le Parlement européen devrait avoir le droit de récuser tel ou tel membre de la Commission.

S'agissant de la transparence, le gouvernement néerlandais juge opportun d'instaurer au niveau européen le principe d'une gestion ouverte des affaires publiques. Se prononçant en premier lieu sur l'accès du public à l'information, il préconise que l'Union européenne arrête des dispositions législatives conférant aux citoyens européens un large droit d'accès à l'information ainsi que des voies de recours adéquates. L'idée de base est que les documents touchant la gestion des affaires publiques soit accessibles sauf si des raisons fondées justifient qu'ils demeurent confidentiels; tout rejet d'une demande individuelle d'information devrait être dans tous les cas dûment justifié. Le gouvernement néerlandais propose en outre d'inclure dans le traité lui-même une disposition garantissant également le droit parlementaire à une information complète et en temps utile. Quant à la publicité des consultations durant le processus de décision, il est d'avis que les sessions du Conseil, lorsqu'il légifère, soient ouvertes au public "dans toute la mesure du possible". Autrement dit, le public aurait accès aux débats sur la recevabilité (subsidiarité) évoqués plus haut ainsi qu'au vote final au sein du Conseil, y compris les explications de vote, cependant qu'il serait exclu de la phase intermédiaire de négociation afin d'éviter que l'ensemble des discussions sorte du cadre du Conseil.

Après la transparence, le document traite de la clarté des procédures de prise de décision, qu'il préconise de simplifier dans le cadre de l'Union européenne. Concrètement, les propositions du gouvernement néerlandais sont au

nombre de quatre: étendre la procédure de codécision à d'autres domaines; simplifier et clarifier cette procédure; supprimer la procédure de coopération; enfin, mieux réglementer le droit de consultation. En outre, il propose de remplacer la procédure de l'avis conforme par celle de la codécision en matière législative et de ne conserver l'avis conforme que pour l'approbation des traités. Le mémorandum traite aussi de la simplification du texte du traité sur l'Union européenne, qu'il suggère radicale, tâche qu'à son avis le groupe de réflexion pourrait confier à un groupe de juristes indépendants. Le mémorandum recommande aussi de veiller à la qualité de la législation communautaire non seulement pour la rendre plus accessible, mais aussi pour faciliter son application et réduire les abus. En matière de comitologie et de hiérarchie des actes communautaires, le gouvernement néerlandais se borne à indiquer qu'il observera une attitude constructive et qu'à ses yeux l'efficacité et la démocratie exigent de simplifier la comitologie et d'introduire une hiérarchie des actes communautaires au sein de l'Union européenne.

Dans une deuxième partie relative aux réformes institutionnelles dans la perspective des élargissements futurs, le mémorandum examine les mesures institutionnelles jugées nécessaires, parallèlement à une adaptation de la PAC, des Fonds structurels et du système budgétaire, afin de maintenir la cohésion de l'UE et sa capacité à agir de façon résolue et formule une série de propositions. Il constate tout d'abord que continuer à appliquer la méthode de l'extrapolation retenue lors des élargissements précédents, laquelle a permis de proroger l'équilibre initial approprié obtenu entre la proportionnalité stricte et l'égalité de tous les États membres fondateurs au bénéfice des plus petits, conduirait inévitablement l'Union à perdre en efficacité, en capacité de décision et en légitimité démocratique. Par conséquent, la composition et les mécanismes décisionnels des institutions doivent être modifiés, sans toutefois changer quoi que ce soit à l'ordre juridique communautaire et à la structure institutionnelle existante qui doivent être au contraire préservés et renforcés.

En ce qui concerne le Conseil, quatre questions se posent: le système de prise de décision; la pondération des voix; la présidence; enfin, les méthodes de travail. S'agissant du système de prise de décision au Conseil, le document renvoie, pour les deuxième et troisième piliers, au deuxième et troisième mémorandums précédents et, pour le premier pilier, il propose que les décisions du Conseil soient prises à la majorité qualifiée, sauf pour les questions fiscales, les décisions sur les ressources propres et celles de nature constitutionnelle relatives à la réforme des traités, au régime linguistique et à l'adhésion, qui resteraient régies par la règle de l'unanimité. En ce qui concerne la pondération des voix, le gouvernement néerlandais estime qu'un équilibre raisonnable devra être trouvé entre les États, grands, moyens et petits. Après avoir évoqué la double possibilité d'attribuer un plus grand nombre de voix aux pays les plus grands ou d'introduire un système de double clé (pondération actuelle des voix plus représentation d'un certain pourcentage - en principe 50% de la population totale de l'Union), il exprime sa préférence pour ce deuxième système de double majorité qui, à ses yeux, renforcerait la légitimité démocratique des mécanismes décisionnels actuels. Les Pays-Bas s'opposent de toute façon à la poursuite de l'accord de Ioannina. S'agissant de la présidence du Conseil, pour laquelle quatre propositions sont envisageables (instituer une présidence annuelle, scinder les aspects intérieurs et extérieurs de la présidence, opter pour une présidence électorale ou nommer une équipe présidentielle), le gouvernement néerlandais penche pour le moment en faveur de cette dernière option, à savoir une équipe présidentielle qui serait composée d'une troïka d'États membres (un président et deux vice-présidents) qui se partageraient les responsabilités pendant un an. Enfin, le gouvernement néerlandais insiste pour que la CIG définisse de nouvelles méthodes de travail du Conseil et invite le groupe de réflexion à se pencher également sur cette

question et à présenter des propositions d'amélioration n'obligeant pas à modifier les traités.

En ce qui concerne la composition de la Commission, la position de principe du gouvernement néerlandais est que chaque État membre devrait disposer d'un commissaire. Parmi toutes les autres options possibles, il se déclare prêt à accepter celle selon laquelle il y aurait moins de commissaires que d'États membres, mais seulement si chacun des États membres renonçait à une représentation permanente. En fait, il s'oppose à ce que certains États membres disposent d'un droit de représentation permanente et d'autres non.

S'agissant du Parlement européen et du nombre total de sièges de cette assemblée, le mémorandum renvoie la question au Parlement lui-même afin que celui-ci présente des propositions sur le mode de répartition des 700 sièges prévus au maximum, mais il demande qu'à tout le moins un nombre minimum de sièges soit attribué aux plus petits États.

En ce qui concerne la Cour de justice, il est suggéré de maintenir le principe "un État, un juge"; afin d'assurer l'efficacité des délibérations, qu'un accroissement excessif du nombre des juges après les élargissements successifs perturberait, le document propose d'introduire, en temps opportun, un système comportant deux formations plénières. Pour garantir une application uniforme du droit communautaire par ces deux formations, il est suggéré d'instituer un mécanisme de rotation des juges ou bien de donner à l'avocat général un rôle d'intermédiaire.

Enfin, le gouvernement néerlandais se prononce aussi sur la question de l'intégration à plusieurs vitesses, déjà abordée dans son premier mémorandum. À son avis, quelle que soit l'évolution future à cet égard, le cadre institutionnel unique de l'Union européenne devrait être préservé. Il réaffirme en outre que l'Union devrait, dans toute la mesure du possible, avancer dans une seule direction et que l'hypothèse de l'intégration à plusieurs vitesses n'a pas sa préférence, la concession octroyée au Royaume-Uni n'étant, à ses yeux, qu'une mesure de dernier recours qui devrait être corrigée.

AUTRICHE

Lignes directrices du gouvernement autrichien sur les thèmes probables de la CIG de 1996

I. Introduction

Les lignes directrices ont été élaborées par la chancellerie fédérale et le ministère des affaires étrangères, en collaboration avec les autres ministères, les Länder et les partenaires sociaux. Les positions de la Conférence des "Landeshauptmänner" (Chefs des gouvernements des Länder) du 4 mai 1995 ont été prises en considération.

Les défis majeurs de la réforme institutionnelle sont:

- un renforcement de la légitimité démocratique, de la transparence et du rapprochement de la Communauté vis-à-vis des citoyens; l'application logique du principe de subsidiarité;
- un raffermissement de la capacité d'agir en ce qui concerne la PESC et les affaires intérieures et de justice;

- dans le contexte de l'élargissement de l'Union, une consolidation et un renforcement de la capacité d'agir et de l'efficacité dans le traitement communautaire des politiques économiques, sociales et écologiques.

Concernant les modèles d'une intégration différenciée, les lignes directrices soulèvent quatre principes à respecter:

- l'intégration différenciée devra rester une exception à la règle. Il faudra utiliser des modèles d'intégration graduée;
- dans les cas d'une intégration graduée, il faudra déterminer ensemble les tâches relevant de l'intégration communautaire. Concernant les aspects institutionnels d'une intégration graduée, les lignes directrices plaident pour l'utilisation du cadre institutionnel commun;
- il devra être interdit d'utiliser l'intégration différenciée pour les domaines politiques, où quelques États membres veulent obtenir des avantages concurrentiels;
- les différents niveaux d'intégration établis par l'intégration différenciée devront rester perméables pour les États membres exclus. Les accords établissant une intégration à plusieurs niveaux devront comporter des régimes transitoires.

II. Le fonctionnement du pilier communautaire

Les lignes directrices consacrent une grande attention à la question des politiques existantes et de leur renforcement matériel, institutionnel et décisionnel.

En général, le gouvernement autrichien considère les politiques en matière d'environnement et de lutte contre le chômage comme prioritaires pour la Communauté.

Concernant l'introduction des nouvelles **compétences** de l'Union, le gouvernement autrichien est d'avis:

- qu'une **compétence communautaire** concernant la politique énergétique présente des avantages pour les actions existantes en matière d'énergie;
- qu'une **compétence communautaire** relative à la politique de protection civile devra être introduite dans le TUE;
- qu'une **compétence communautaire** relative à la politique de tourisme ne sera pas nécessaire.

Il est contre toute discussion sur les aspects matériels de l'UEM à la CIG de 1996.

Concernant la PAC, le gouvernement autrichien reste très réservé vis-à-vis d'une discussion sur la réforme de la PAC à la CIG de 1996.

Concernant la politique sociale de la Communauté, il met en relief le fait que le Royaume-Uni a reçu des avantages concurrentiels injustifiables. Il faudra communautariser et - par l'incorporation du protocole sur la politique sociale et de l'accord sur la politique sociale dans le premier pilier - harmoniser la politique sociale et de travail de la Communauté. En outre, il plaide pour une extension de la procédure de l'article 189B (simplifiée) afin

de couvrir toutes les aspects de la politique sociale et de travail communautaire.

Concernant la politique d'environnement, le gouvernement réclame:

- l'ancrage du terme de développement durable dans l'article 2 du TUE;
- l'intégration de la "protection de l'environnement" dans la liste des interdictions ou restrictions énumérées dans l'article 36 du TUE;
- l'inclusion parmi les buts de l'article 39 du TUE d'une "production agricole favorable à l'environnement";
- l'amélioration de l'article 100A paragraphe 4 du TUE;
- l'extension de la procédure de l'article 189B du TUE à toutes les mesures en application de l'article 130S.

III. Questions institutionnelles

Parlement européen

Le gouvernement autrichien est favorable à l'extension des pouvoirs législatifs et de contrôle du Parlement européen. A cette fin, il faudra discuter la simplification des procédures législatives et de la comitologie.

Le gouvernement autrichien semble être réservé sur les demandes (du Parlement européen) concernant un droit d'initiative du Parlement européen vis-à-vis la Commission européenne. Par contre il est en faveur d'un réaménagement de la procédure d'investiture de la Commission européenne et souligne la proposition de M. Santer faite lors de l'investiture de la Commission exécutive en janvier 1995.

Le nombre des parlementaires ne constitue pas une priorité du gouvernement autrichien. Selon les lignes directrices, le fonctionnement du Parlement dépend des méthodes de travail.

Concernant la coopération entre les parlements nationaux et le Parlement européen, le gouvernement plaide pour une consolidation des procédures de coopération interparlementaire du type COSAC, etc. Il est contre toute tentative visant à établir un deuxième chambre des parlements nationaux.

Conseil

Selon le gouvernement autrichien, il faut conserver le rôle des petits États membres. C'est un des éléments constitutifs de l'Union européenne.

Concernant les dispositions institutionnelles relatives au rôle du Conseil, le gouvernement autrichien est contre toute réduction/abaissement de la minorité de blocage.

Il réclame une révision partielle (article par article) relative à l'extension du vote à la majorité qualifiée au Conseil.

Concernant le rôle des Présidences, le Gouvernement plaide pour la conservation du système de rotation existant.

Commission

Concernant la composition de la Commission européenne, le gouvernement autrichien est ouvert à une réduction du nombre des commissaires. Mais chaque État membre devra avoir le droit de nommer un membre de la Commission.

Concernant l'extension des compétences de la Commission, il réclame que celle-ci soit dotée de pouvoirs dans la lutte contre la fraude et dans le domaine du troisième pilier.

Subsidiarité

Selon les lignes directrices, le principe de subsidiarité sera à appliquer strictement. Le principe de subsidiarité est considéré comme un instrument permettant de perfectionner la répartition des tâches entre les niveaux européen, nationaux et régionaux.

Hiérarchie des actes

Le gouvernement autrichien est "intéressé" par l'établissement d'une hiérarchie des normes, mais il faudra tenir compte de l'équilibre entre les organes de l'Union.

Droits fondamentaux

Selon le gouvernement autrichien, il faudra garantir les droits fondamentaux des citoyens de l'Union. La CIG de 1996 devra discuter sur l'échelle appropriée.

IV. PESC

L'Autriche s'identifie avec les buts de la PESC énumérés à l'article J.1 du TUE. Son intérêt primordial est que l'Union devienne un facteur de stabilité en Europe.

Suivant la logique du processus d'intégration, l'Autriche part du principe d'une communautarisation par étapes de la politique étrangère de l'Union.

Questions institutionnelles

Les lacunes majeures tiennent au manque de préparation des décisions et des mesures d'application.

- Concernant l'amélioration des capacités de planification et d'analyse, le gouvernement autrichien propose la création d'une cellule de planification composée des membres du secrétariat général du Conseil, de la Commission et des États membres. Cette cellule devra être placée à côté du secrétariat général du Conseil. Concernant les fonctions de la cellule, le gouvernement propose ce qui suit:

* l'information et l'observation,

* l'analyse, l'évaluation et l'appréciation,

* la formulation des options et des propositions afin d'opérationnaliser les conclusions de l'analyse.

- Concernant le rôle de la présidence, l'Autriche accepte la fonction de guidage de la présidence du Conseil. Elle ne conçoit pas la nécessité d'une réforme.

- Concernant le rôle de la Commission, le gouvernement autrichien propose un renforcement du droit de proposer des mesures.

Questions décisionnelles

- Le gouvernement autrichien affirme qu'il est ouvert à toute discussion sur le passage prudent au vote majoritaire:
 - * gradué (concernant les actions communes),
 - * sectoriel (concernant des décisions prises à "l'unanimité moins un", "abstention positive", sauf dans les cas d'intérêt national et vital),
 - * concernant les aspects de la PESC touchant la sécurité militaire, la règle de l'unanimité est à conserver.
- Il faudra revoir la cohérence des positions communes et des actions communes.

Questions financières

- Afin d'appliquer les décisions de la PESC le plus vite possible, il faudra en garantir le financement par le budget communautaire en tenant compte du rôle particulier du Conseil des ministres.

Le Parlement européen

- Dans le contexte actuel, le contrôle parlementaire de la PESC devra être garanti par les parlements nationaux. Par contre, on peut imaginer d'élargir et de systématiser les aspects de l'article J.7 du TUE ayant trait à l'information.

La politique de défense commune

- La priorité de la PESC est dans la prévention des conflits militaires. Simultanément, il faudra trouver des moyens et des structures afin de réagir et de sanctionner des agressions militaires.
- Pour l'Autriche, le principe fondamental est que la politique de sécurité européenne passe par l'UE, l'UEO, l'OTAN et l'OSCE.
- Concernant le rôle de l'Union européenne dans le système de sécurité européenne, le gouvernement autrichien propose le renforcement de la capacité d'agir en ce qui concerne:
 - * la prévention des conflits,
 - * la gestion des crises,
 - * les opérations du maintien de la paix,
 - * la protection civile,
 - * les actions humanitaires.

V. Coopération dans les affaires intérieures et la justice

Le gouvernement autrichien partage largement le bilan sur le (mal)fonctionnement de la politique dans les domaines des affaires intérieures et de la justice dressé par la Commission, le Conseil et le Parlement européen.

Il propose l'introduction d'un programme de travail suivi et l'établissement d'un véritable moteur institutionnel dirigeant le troisième pilier.

Afin de supprimer les problèmes structurels de la coopération inter-gouvernementale, le gouvernement autrichien est en faveur d'une intégration des instruments communautaires dans le troisième pilier.

- * Il faudra utiliser et rendre opérationnel l'article K.9. A cette fin, le gouvernement propose de réviser le mécanisme de décision (unanimité et ratification dans les États membres) et d'élargir le champ de son application à toutes les matières traitées dans le Titre VI du TUE.
- * Il faudra garantir le respect des droits fondamentaux dans le troisième pilier, surtout en ce qui concerne la protection des données.
- * Concernant le "moteur" évoqué plus haut, le gouvernement autrichien propose que, la Commission européenne ou un autre organe "monocrate et collégial" ait un droit d'initiative plus fort qu'actuellement.

Le Parlement européen

La position du gouvernement autrichien concernant le rôle du Parlement européen est la même que celle relative au rôle du Parlement européen et des parlements nationaux en matière de PESC.

Le double emploi des compétences

Le gouvernement autrichien réclame une clarification des compétences en matière de visas, de santé, de lutte contre les drogues, de lutte contre la criminalité internationale et de sûreté nucléaire.

Clarification et "simplification" des structures de travail

Le gouvernement autrichien propose la suppression d'au moins un niveau de travail dans le troisième pilier. A cette fin il propose:

- * Variante A: Suppression des groupes directeurs
- * Variante B: Fusion du Comité de l'article K.4 avec le COREPER ---> Création d'un COREPER III.

Lutte contre le racisme et la xénophobie

Le gouvernement autrichien propose:

- d'obliger les gouvernements à s'informer et se consulter sur toute action relative à la lutte contre le racisme et la xénophobie;
- de créer des conditions préalables minimums sur la protection contre les activités racistes et xénophobes.

PORTUGAL

Le gouvernement portugais n'a à ce jour rendu public aucun document officiel reflétant son point de vue concernant la Conférence intergouvernementale. En revanche, l'Assemblée de la République s'est engagée très activement dans les travaux parlementaires de préparation de cette Conférence et elle a adopté, le 2 mars 1995, une résolution dans laquelle elle énonce les principes fondamentaux devant inspirer la réforme du traité (pour un examen plus détaillé de ces travaux parlementaires, voir la note révisée de la Task Force sur l'état de la réflexion des parlements nationaux sur la CIG).

S'agissant de la position gouvernementale, qui fait l'objet de la présente note, M. DURÃO BARROSO, ministre portugais des Affaires étrangères, a déclaré, au début d'octobre 1994, que le Portugal aura pour consigne, lors de la CIG, d'éviter toute institutionnalisation de la division. Selon le ministre, une Union européenne plus intégrée ne se conçoit pas sans un renforcement de la solidarité et, même si certains États souhaitent aller plus vite que d'autres, le Portugal s'oppose à la formation de clubs. Dans le domaine institutionnel, il n'est pas acceptable, pour M. DURÃO BARROSO, que le Parlement européen soit seul responsable de la législation européenne et, pour conférer une légitimité démocratique à l'Union européenne, il faut renforcer la fonction des parlements nationaux; il a souligné que si le Portugal est surreprésenté au sein du Parlement européen cela est dû au fait que l'Union n'est pas encore un État fédéral. Pour ce qui est de la Commission, le Portugal n'accepterait pas qu'un État membre puisse ne pas désigner un commissaire et il a proposé que les "grands" États renoncent plutôt à désigner un deuxième commissaire. À son avis, l'idée d'une répartition régionale, selon laquelle les commissaires viendraient d'une zone englobant plusieurs pays au lieu d'un seul, est inacceptable.

En définitive, ainsi que les représentants du gouvernement portugais l'ont fait valoir lors des débats tenus au sein de la commission des affaires européennes de l'Assemblée de la République, il semble acquis que le Portugal insistera sur la réalisation d'une liberté complète de circulation pour les personnes, sur le renforcement de la cohésion économique et sociale entre les États membres, de façon à harmoniser les conditions de vie et de travail des populations, sur la définition d'objectifs et de méthodes clairs en matière de politique étrangère et de sécurité, ceci en clarifiant le domaine d'action de l'UEO et en renforçant cette organisation en tant qu'organisme de défense de l'Union au sein d'une Alliance atlantique adaptée à la nouvelle donne internationale, et enfin sur la promotion d'une idée de l'unité européenne respectueuse des différents États et des valeurs fondamentales historiques, linguistiques, culturelles et traditionnelles de chacun d'entre eux.

Récemment, dans un entretien publié par le journal "PUBLICO" du 4 juin 1995, le premier ministre portugais, M. Anibal CAVACO SILVA, expliquant la position du Portugal concernant la réforme du traité de Maastricht, a indiqué que les problèmes des citoyens européens sont à placer au premier rang des préoccupations. Après avoir exprimé son entier soutien à la réalisation de l'Union économique et monétaire, il s'est déclaré hostile à une révision des critères de convergence lors de la CIG. Il a aussi préconisé un renforcement des instruments permettant une coopération juridique et policière dans le cadre du troisième pilier et a admis le recours, dans certains cas, à la règle de la majorité qualifiée ainsi que l'intégration de l'accord de Schengen dans l'UE. Il a proposé en outre que l'Union européenne définisse une véritable charte de la citoyenneté en faveur de tous les Européens, qui consacrerait un espace sans frontières où tous jouiraient des mêmes droits et possibilités. Sur le plan institutionnel, le Portugal défendra un cadre institutionnel unique pour tous les domaines de la vie communautaire et, notamment, pour les trois piliers de l'UE. En ce qui concerne le Conseil, M. CAVACO SILVA s'est déclaré favorable au renforcement de l'efficacité de cette institution par le recours à la règle de la majorité, l'unanimité étant, selon lui, à réserver aux décisions relatives à la défense, à la culture, aux ressources propres et à la réforme des traités. Le système actuel de pondération des voix doit, à ses yeux, être conservé et les dispositions actuelles du traité demeurer inchangées car les notions d'économie et de population ne recouvrent pas totalement la dimension du concept d'État. De plus, le principe de la présidence tournante du Conseil ne doit exclure aucun État membre. Le Conseil européen doit rester la pierre angulaire de l'Union, cependant que la Commission européenne devrait conserver son droit exclusif d'initiative législative. Le nombre des commissaires devrait être ramené à un

par pays et le caractère collégial de cette institution devrait être renforcé. Quant au Parlement européen, la révision du traité devrait tendre à simplifier et rationaliser le processus de codécision ainsi qu'à étendre les compétences de l'Assemblée aux domaines où le Conseil statue à la majorité. Les parlements nationaux quant à eux devraient être associés plus activement à la vie européenne. Le premier ministre portugais considère que l'équilibre institutionnel doit être préservé tout comme le principe de l'égalité de tous les États au sein des institutions. À cet égard, il refuse de négocier la participation du Portugal à toutes les institutions et organes de l'Union. En ce qui concerne les élargissements futurs, il est d'avis que l'acquis communautaire doit être intégralement préservé et il importe d'éviter la transformation de l'Union en une zone de libre-échange et de préserver ses politiques et ses structures. Il se déclare en outre opposé à tout type d'intégration différenciée. En ce qui concerne le régime linguistique, après avoir rappelé que le portugais est la troisième langue européenne la plus largement parlée au monde, M. CAVACO SILVA a réaffirmé qu'il doit conserver son statut actuel dans la vie communautaire. En matière de PESC, il a plaidé pour plus de cohérence et de fermeté et pour un recours accru à la règle de la majorité lors de l'adoption des actions communes qui exigent actuellement l'unanimité. L'OTAN doit rester le principal cadre d'action en matière de sécurité européenne mais l'Union doit renforcer progressivement ses capacités de défense et mettre sur pied une politique de défense commune. Cette politique doit rester régie par la règle de l'unanimité tout en laissant place à des formules d'"abstention active". L'instrument privilégié de cette politique de défense commune, selon le premier ministre portugais, est l'UEO.

FINLANDE

Mémoire du ministère des Affaires étrangères du 18 septembre 1995 sur les opinions du gouvernement finlandais à propos de la Conférence intergouvernementale de 1996.

Dans ce mémoire remis au Parlement finlandais, le gouvernement de Finlande prend réellement position pour la première fois sur la prochaine Conférence intergouvernementale. L'objectif de celui-ci est de présenter plusieurs points de départ pouvant servir de base future pour la préparation de la position officielle de la Finlande sur la CIG.

Dans le premier chapitre sur l'avenir de l'Union européenne et la Conférence intergouvernementale, le mémoire du gouvernement finlandais souligne que le fait que l'Union européenne continue à se développer comme une association d'États indépendants à laquelle ses membres ont transféré des compétences pouvant être exercées conjointement afin d'atteindre les objectifs communs, constitue un point de départ essentiel pour la Finlande. La Finlande souhaite une Union qui garantisse efficacement le bien-être et les valeurs communes de ses citoyens et qui oeuvre simultanément pour le développement de la communauté internationale vers la stabilité, la coopération et la sécurité. Par ailleurs, les objectifs de développement de l'Union et le calendrier s'y rapportant doivent être définis collectivement, en respectant le droit de tous les États membres de l'Union de participer au processus de prise de décisions sur un pied d'égalité. C'est pourquoi, d'après le gouvernement finlandais, l'Union européenne ne peut pas se baser sur différentes classes d'appartenance et ce n'est qu'exceptionnellement que les États membres peuvent décider d'un commun accord qu'un pays suive un rythme ou un calendrier différent pour atteindre les objectifs définis ensemble.

Le deuxième chapitre du mémorandum est consacré au citoyen et à l'Union. A propos de la citoyenneté européenne, le mémorandum affirme qu'une définition plus précise du concept de citoyenneté européenne dans les Traités d'origine pourrait être une façon de garantir que les principes de transparence, de démocratie, de primauté de la loi, d'égalité, de justice sociale et de respect des droits de l'homme sont observés au niveau européen. De plus, la Conférence devrait également étudier les moyens d'étendre les droits sociaux et les devoirs des citoyens européens. D'après le gouvernement finlandais, un principe-clef est que la citoyenneté d'un Etat membre soit une condition préalable à la citoyenneté de l'Union. Par ailleurs, en parlant de la démocratie, le mémorandum souligne la nécessité de l'améliorer dans le rôle rempli par le Parlement européen et les parlements nationaux dans le système de prise de décisions de l'Union, tout comme il souligne la nécessité de renforcer la coopération entre le Parlement européen et les parlements des Etats membres. En tout cas, le gouvernement finlandais estime que dans cette lutte pour davantage de démocratie, le rôle des parlements nationaux doit rester le point de référence, même si ce problème devra être traité sous tous les angles dans le cadre de la CIG. Le document aborde également le thème de la transparence en déclarant que l'Union européenne doit l'augmenter par le biais d'une amélioration de l'accès à l'information quotidienne sur l'Union européenne, à sa législation et à son système de prise de décisions pour les Etats membres et ses citoyens. A ce sujet, le gouvernement finlandais renvoie au rapport final rédigé par un groupe de travail formé par le Ministère finlandais de la Justice daté du 22 juin 1995, rapport qui énumère une série de moyens d'améliorer la transparence et de diffuser l'information. Par exemple, le mémorandum que nous examinons envisage la possibilité d'ajouter un article spécifique sur l'information publique dans le Traité, d'adopter une législation destinée à accroître l'accès public aux documents des institutions de l'Union, et enfin la possibilité d'encourager systématiquement la transparence de diverses autres manières. Au sujet de l'efficience, le mémorandum du gouvernement considère que, pour y parvenir, il faut employer des critères tels qu'une utilisation adéquate des ressources en rapport avec les objectifs poursuivis, la fixation d'un calendrier pour les décisions adoptées, ainsi que la façon dont ces décisions sont effectivement mises en pratique. Le document aborde également le problème du principe de subsidiarité en déclarant que ce principe revêt par essence un caractère politique et non strictement légal et que, pour cette raison, il devrait servir de référence pour évaluer les possibilités d'élargissement des compétences de l'Union. Quoi qu'il en soit, le gouvernement finlandais pense que ce principe ne devrait pas être appliqué s'il entrave la réalisation des objectifs fixés par les Traités dans certains domaines importants comme la protection de l'environnement et les droits sociaux, ou bien s'il affaiblit la législation communautaire actuelle en préconisant des décisions excessives applicables au niveau national. A propos des droits fondamentaux, le mémorandum propose de consolider les droits de l'homme et les libertés fondamentales des citoyens de l'Union et des autres personnes y résidant légalement en intégrant l'Union à la convention du Conseil de l'Europe de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et en insérant certains droits fondamentaux, comme le principe d'égalité, dans le Traité sur l'Union européenne. En outre, cette liste des droits fondamentaux ou clefs doit être formulée de façon claire et juridiquement inaliénable. Concrètement, la Finlande se montre partisane d'ajouter une disposition au Traité qui interdise le racisme et la xénophobie, en incluant par exemple cette interdiction dans le principe sur l'égalité ou la non-discrimination. Précisément en matière d'égalité, le mémorandum affirme que l'égalité des sexes est une question importante et qu'il faudrait par conséquent ajouter une disposition concrète dans les Traités afin d'asseoir ce principe. L'égalité des sexes devrait s'étendre à tous les aspects de la vie d'un individu et dans la perspective de garantir l'application de ce principe, la Finlande estime qu'il devrait être possible de s'adresser à la Cour de justice de la

Communauté européenne et d'étendre les pouvoirs du médiateur européen de façon à y inclure le contrôle du respect du principe d'égalité des sexes.

Le troisième chapitre du mémorandum est consacré au système institutionnel de l'Union, qui devrait être démocratique, transparent et efficace. Au sujet Conseil, la Finlande pense que cette institution doit continuer à se baser sur l'égalité de statut des Etats membres qui la composent. A propos du système de prise de décisions au niveau communautaire, le mémorandum insiste sur le fait que le critère de la population pour la prise de décisions à la majorité qualifiée peut défavoriser les petits pays. Par ailleurs, le gouvernement finnois semble être favorable à l'augmentation du nombre de décisions adoptées à la majorité qualifiée dans le pilier communautaire, par exemple en matière d'environnement, afin de garantir un plus grand impact du processus de prise de décisions; le gouvernement réclame en même temps que soient définis les domaines qui devraient toujours requérir l'unanimité. Concernant la présidence, et après avoir énuméré les différentes options proposées, le mémorandum souligne que la continuité est importante, mais que l'acceptation de ces propositions pourrait amener à un traitement inégal des Etats membres. Il considère donc que les propositions à l'ordre du jour ne sont pas justifiées et suggère d'envisager d'autres manières d'améliorer la pratique actuelle en la matière.

Au sujet de la Commission, le gouvernement finnois estime qu'elle doit conserver à la fois son indépendance actuelle vis-à-vis des Etats membres et sa position privilégiée dans le pilier communautaire; il ne voit aucune nécessité d'introduire des changements fondamentaux dans les Traités en ce qui concerne le rôle de la Commission dans le deuxième pilier (PESC). Par ailleurs, le gouvernement finnois préconise d'étudier le moyen de renforcer le rôle de la Commission dans les domaines couverts par le troisième pilier (CJAI). A propos de la composition et la nomination des membres de la Commission, la Finlande considère que chaque Etat membre devrait disposer d'un commissaire. Dans le même temps, elle juge inacceptable de modifier le système actuel de nomination des membres de la Commission, parce qu'elle croit qu'il est important pour les Etats membres de détenir le pouvoir de décision sur leurs commissaires respectifs. Concernant la responsabilité de la Commission et des commissaires, la Finlande pense qu'il est suffisant que celle-ci reste légalement responsable devant la Cour de justice de la Communauté européenne et qu'elle continue à jouir de la confiance politique du Parlement européen. C'est pourquoi ce pays estime qu'il n'est pas nécessaire que chaque commissaire soit soumis individuellement à un vote de confiance devant le Parlement européen et qu'il n'est pas davantage nécessaire d'introduire des modifications dans le système actuel de révocation des membres de la Commission.

En ce qui concerne Parlement européen, la Finlande accepte l'éventualité de modifier légèrement son statut au niveau communautaire, du moment que cela ne provoque pas un déséquilibre institutionnel. Le gouvernement finnois considère qu'à l'heure de la préparation de la Conférence, il est temps d'analyser le champ d'application actuel de la procédure de coopération et de déterminer dans quelle mesure la procédure de codécision prévue à l'article 189 B du Traité pourrait se substituer à l'actuelle procédure. De même, il pense que la CIG devrait établir si la procédure budgétaire pourrait être simplifiée sans affecter le rôle des différentes institutions dans le processus de prise de décisions. Par ailleurs, la Finlande estime que le principe de soumission des modifications des Traités d'origine à l'approbation du Parlement européen n'est pas justifié. De plus, la Finlande se déclare sceptique sur l'idée d'accorder le droit d'initiative au Parlement européen, parce que cela peut également modifier l'équilibre institutionnel. Après avoir reconnu que le Parlement européen remplit un rôle excessivement limité dans les domaines des deuxième et troisième piliers, c'est-à-dire en matière de coopération intergouvernementale,

la Finlande considère que le rôle du Parlement européen dans le deuxième pilier (PESC) est idéal pour le moment, tandis que son rôle dans le troisième pilier (CJAI) pourrait être révisé dans la mesure où des modifications des matières appartenant aujourd'hui à ce troisième pilier sont introduites. Au sujet de la composition du Parlement européen, la Finlande estime que, dans l'éventualité de nouveaux élargissements, il serait possible de limiter l'augmentation du nombre de députés en réduisant les quotas actuels. En tout cas, ce pays pense que le nombre de membres provenant des Etats membres les plus petits devrait être supérieur à celui qui résulterait d'une quelconque méthode de calcul basée exclusivement sur la population des différents Etats.

Le mémorandum fait également référence à la Cour de justice, en déclarant que l'élargissement des compétences de celle-ci dans le deuxième pilier n'est pas justifié. Au contraire, il suggère d'étudier dans un esprit positif l'extension des compétences de cette institution dans le domaine de la coopération judiciaire et des affaires intérieures. Par ailleurs, il ne voit aucune raison de modifier la procédure de nomination des juges, ni leur mandat. Enfin, après avoir écrit que la Cour de justice et le Tribunal de première instance ne sont pas formellement des juridictions d'un rang supérieur à celui des cours et tribunaux nationaux, la Finlande ajoute que le rôle de la Cour de justice et sa position vis-à-vis des cours nationales ne devraient pas être modifiés étant donné que le système actuel garantit le respect, l'interprétation et l'application de façon cohérente de la loi communautaire.

En ce qui concerne le Conseil européen, le mémorandum souligne le grand rôle politique et d'orientation que remplit le Conseil à l'heure actuelle, même si celui-ci n'est pas encore une institution de l'Union et n'adopte aucune décision juridiquement inaliénable. En tout cas, le mémorandum suggère d'étudier sérieusement la possibilité d'introduire les changements nécessaires pour que le Conseil puisse exercer plus efficacement sa fonction de guide et pour déterminer la façon dont il pourrait agir dans d'autres domaines. A propos de la hiérarchie des actes communautaires, le document finnois résume tout d'abord le système actuellement en vigueur, puis énumère les problèmes techniques que pourrait soulever l'éclaircissement de la hiérarchie des actes communautaires et suggère enfin d'aborder ce problème dans un esprit pragmatique. Le mémorandum se prononce ensuite sur la question de la comitologie et préconise une clarification de la procédure actuelle. La Finlande pense que le rôle du Conseil dans ce domaine devrait être redéfini et elle trouve concevable de limiter le recours à cette procédure en conférant un plus grand pouvoir exécutif à la Commission. En même temps, elle estime nécessaire de réviser cette procédure dans le cas de décisions adoptées par codécision, afin de définir le rôle du Parlement européen dans de tels cas et en tenant compte de l'obligation d'agir le plus efficacement possible. Au sujet de l'application du droit communautaire, la Finlande souhaiterait que la Commission européenne dispose de moyens suffisants pour contrôler l'application du droit communautaire dans les Etats membres, si nécessaire en créant de nouvelles formes de sanction.

Le quatrième chapitre du mémorandum finnois traite de la politique étrangère et de sécurité commune. Concernant les objectifs de celle-ci, la Finlande souligne que l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et aux Etats baltes est vitale pour la sécurité de l'Union et souhaite que l'on prête une attention suffisante à la dimension nordique de l'Union au moment de définir les nécessités de la politique de sécurité de celle-ci. Concrètement, lorsqu'il s'agit d'examiner la procédure de prise de décisions dans le cadre de la PESC, la Finlande se montre favorable à ce que toutes les décisions importantes soient prises par consensus, tandis que la majorité qualifiée pourrait être requise pour d'autres questions comme l'exécution des mesures arrêtées. En ce qui concerne le rôle du Parlement européen et de la Commission dans le deuxième

pilier, le gouvernement finlandais ne voit aucune raison de modifier la législation actuelle (article J.7 et article J.9) qui confère au Parlement européen le droit d'être consulté et informé et à la Commission celui de se voir associée à la PESC. Quant aux autres moyens de renforcer la PESC, le mémorandum montre l'utilité de créer un système commun d'évaluation et de possibilité d'analyse dans ce domaine et propose que cette évaluation et cette analyse fassent, à terme, partie de l'ensemble des fonctions développées par le Secrétariat du Conseil. Par ailleurs, la Finlande est favorable à l'intensification de tout ce qui touche à l'exécution et au contrôle des décisions adoptées, estimant que comme il s'agit de mesures à caractère intergouvernemental, c'est aux Etats membres qu'il revient de remplir le rôle-clef à travers leurs procédures normales de contrôle parlementaire. A propos de financement, la Finlande pense que la PESC devrait être en principe subventionnée en dehors du budget communautaire, afin de sauvegarder l'indépendance du Conseil dans la prise de décisions opérantes en matière de PESC. La Finlande est également contre une modification du système actuel de rotation de la présidence du Conseil dans le domaine de la PESC et considère que la désignation d'une nouvelle personne chargée des relations extérieures, comme un Secrétaire général pour la PESC par exemple, n'aiderait pas l'Union à clarifier ses actions dans ses rapports avec le monde extérieur. Au sujet de la gestion de crise, le mémorandum estime qu'il est nécessaire de définir les relations entre l'Union européenne et l'UEO, ce qu'il présente comme l'une des principales tâches de la CIG. De l'avis de la Finlande, le leadership politique devrait rester l'apanage de l'Union européenne, qui confierait en échange à l'UEO l'exécution des opérations de gestion de crise. Sur le thème précis de la défense, la Finlande pense que l'intergouvernementalisme et l'unanimité au moment de la prise de décisions doivent rester les principes fondamentaux en la matière. En outre, ce pays juge nécessaire d'étendre la coopération militaire au-delà des tâches confiées à Petersberg. Enfin, la Finlande se déclare disposée à contribuer de façon constructive aux éventuelles modifications de l'article 223 du Traité sur la coopération en matière d'armements.

Le mémorandum finlandais aborde la question de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures dans son cinquième chapitre. Pour le gouvernement finlandais, il est nécessaire de définir plus clairement et plus précisément les objectifs de l'Union dans le domaine du troisième pilier. Le transfert des matières couvertes par le troisième pilier au premier pilier ou pilier communautaire devrait être étudié au cas par cas sur une base pragmatique et ouverte, mais la Finlande considère que les questions d'importance fondamentale pour la souveraineté nationale des Etats membres ne devraient pas relever de la compétence de la Communauté. Concrètement, la Finlande estime d'une part que les questions liées au contrôle des frontières extérieures devraient rester soumises à la coopération intergouvernementale, et d'autre part que la coopération dans la lutte contre le crime international doit être intensifiée. Cette coopération pourrait consister à développer la coopération entre les forces de police des différents Etats membres et l'assistance mutuelle, juridique et administrative. De plus, la Finlande juge nécessaire que la Convention sur Europol entre rapidement en vigueur et se montre intéressée par les propositions de création d'une aire juridique européenne. Dans ce sens, elle apprécie plus particulièrement la coopération dans des matières liées au fonctionnement du marché intérieur, telles que la lutte contre la fraude dans la Communauté et l'application des sentences judiciaires en matière de droit de la famille. Le gouvernement finlandais accorde également de l'importance à l'harmonisation et à l'action conjuguée en matière d'immigration et autres formes de pénétration sur le territoire de l'Union et exige que l'on prête l'attention nécessaire aux aspects liés au coût budgétaire de ces domaines. En ce qui concerne l'asile politique, la Finlande se montre favorable à la poursuite du travail en coordonnant les différents points de vue existants et se déclare disposée à

signer la Convention de Dublin aussitôt qu'elle entrera en vigueur. Par ailleurs, le gouvernement finlandais souhaiterait renforcer le rôle de la Commission dans le domaine du troisième pilier, tout en qualifiant de suffisant pour l'instant le rôle rempli par le Parlement européen en la matière. D'autre part, il pense également que la compétence de la Cour de justice ne doit pas être étendue aux domaines qui touchent la souveraineté nationale. De plus, la Finlande est favorable à ce que les institutions de la Communauté assument automatiquement leurs compétences en rapport avec les matières transférées du troisième pilier au pilier communautaire. Enfin, ce pays considère que les méthodes de travail actuelles au sein du troisième pilier sont inutilement compliquées et comprennent trop d'étapes. Il est donc pour la simplification de la structure actuellement composée de cinq niveaux différents.

Enfin, le sixième chapitre du mémorandum du gouvernement finlandais se réfère à l'activité de l'Union dans les domaines de l'emploi, de l'environnement et de quelques autres questions. Globalement, la Finlande ne voit aucune raison d'élargir en substance les compétences de l'Union européenne, tout en estimant qu'il pourrait être utile dans certains domaines d'apporter des modifications complémentaires aux Traités, afin de permettre une action commune plus effective pour résoudre les problèmes concernant tous les Etats membres et relatifs aux objectifs communs. En matière d'emploi, le gouvernement finlandais affirme d'une part que toute modification des Traités de l'Union devrait servir à définir l'agencement au niveau de l'Union européenne de la politique de l'emploi et de ses liens avec la politique économique, et d'autre part que les conclusions des différents Conseils européens sur l'emploi pourraient constituer un bon point de départ. En même temps, le gouvernement finlandais se montre partisan d'examiner comme il se doit les différentes suggestions de création de fonds de l'emploi séparés et de création éventuelle d'une administration de l'emploi au niveau communautaire dotée de son propre budget; elle est également pour le développement de mécanismes d'investissement financier à caractère paneuropéen et réclame enfin une plus grande utilisation des fonds existants afin de soutenir les politiques de l'emploi. Sur le thème de l'environnement, la Finlande pense que la question d'un développement durable, y compris l'intégration de considérations environnementales dans toutes les politiques sectorielles, devrait être une priorité lors de la révision des Traités. Dans le même temps, il faudrait promouvoir la coopération avec des pays tiers sur le plan de l'environnement. En ce qui concerne les objectifs communautaires en matière d'environnement, la Finlande considère en effet que le développement durable devrait devenir l'un des objectifs de base de la Communauté. A cet égard, il s'agirait de consolider le principe déjà contenu dans l'article 130 R (2) du Traité de Maastricht afin d'introduire de tels objectifs dans d'autres secteurs des politiques communautaires, telles que le marché intérieur, l'agriculture, les transports, la politique industrielle, les fonds structurels et les politiques en matière de réseaux transeuropéens. Par ailleurs, la Finlande estime que la Communauté dispose déjà de compétences suffisantes en matière d'environnement, que le système de prise de décisions dans ce domaine devrait être simplifié et que la position du Parlement européen dans ce système devrait être révisée. Concrètement, il s'agirait de recourir plus largement au système de prise de décisions à la majorité qualifiée pour toutes les questions relatives à l'environnement, éventuellement à l'énergie et aux taxes à caractère environnemental. Les décisions de la Communauté dans ce domaine devraient viser le plus haut niveau possible de protection de l'environnement, tout en laissant la liberté aux différents Etats membres de fixer des normes plus strictes en la matière, sans violer le principe de la libre circulation des marchandises. Le mémorandum se réfère également à la dimension sociale de l'Union européenne et se montre favorable au renforcement de celle-ci. La Finlande pense que l'Union européenne doit mener une politique basée sur un développement économique et social durable qui permette de prévenir tous les types d'exclusions et de

divisions sociales. Elle considère par conséquent qu'il faut avoir pour principe au niveau de l'Union européenne de prendre systématiquement en compte les aspects de la politique sociale dans les décisions prises. La Finlande se montre favorable à la pleine intégration dans le Traité de toutes les dispositions sur la politique sociale, de façon à établir une série de niveaux minimums de protection sociale au niveau communautaire, tout en permettant à chaque Etat membre d'appliquer des niveaux de protection sociale supérieurs à ceux exigés par l'Union européenne. La Finlande n'encourage pas un contrôle économique de la sécurité sociale à l'échelon communautaire, tandis qu'elle apporte au contraire son soutien à la recherche et la mise en pratique au niveau communautaire de projets en matière de politique sanitaire et sociale. Ce pays est favorable à l'intensification du dialogue social au niveau communautaire, y compris en ce qui concerne les questions liées à la sécurité sociale et souhaite que les questions générales relatives à la santé publique soient également tranchées au niveau communautaire. Enfin, toujours selon la Finlande, il appartient à l'Union de renforcer la coopération dans tous les domaines destinés à aplanir les différences de qualité de vie entre les citoyens des différents Etats membres. Concernant l'énergie, la Finlande estime que la politique énergétique suivie par l'Union devrait compléter les politiques nationales de ses Etats membres et leur apporter une valeur ajoutée. En même temps, ce pays se souhaite la création d'un marché intérieur dans le secteur de l'énergie et soutient toute initiative visant à promouvoir l'économie d'énergie et à élaborer des normes européennes pour la consommation énergétique. La Finlande pense que l'Union devrait également s'efforcer de stimuler les progrès et la commercialisation de la technologie énergétique au niveau européen et de développer les réseaux transeuropéens. Par ailleurs, comme la Finlande considère qu'il est possible de traiter les questions énergétiques en dehors du cadre actuel des compétences de la Communauté, elle se montre favorable à ce que toute extension de cette compétence soit examinée avec attention. A propos du tourisme, ce pays se montre favorable à l'intensification de la coordination dans ce domaine au sein de la communauté, en premier lieu par le biais d'instruments et de ressources existants. En outre, il demande que l'on prête une attention particulière à la coopération en matière de commercialisation s'étendant à l'ensemble de la Communauté et que l'on renforce les systèmes administratifs et la coopération avec les zones voisines, en faisant particulièrement attention à la sauvegarde de l'environnement et du patrimoine culturel dans les politiques en matière de tourisme. Enfin, la Finlande estime que la protection civile doit rester de la compétence des Etats membres et se baser sur la coopération entre ceux-ci. Par ailleurs, ce pays propose que la coopération en matière de protection civile, qui se base actuellement sur des résolutions du Conseil au niveau européen, continue d'être élaborée de façon rationnelle sur la même base. La Commission peut oeuvrer pour la promotion de la coopération, sans toutefois en modifier le rôle. En même temps, les questions relatives à la protection civile pourraient être davantage prises en compte dans le traitement des questions de sécurité ou à risque potentiel, tandis que les niveaux de protection en la matière pourraient être élevés.

SUÈDE

Note du mois de juillet 1995 sur les intérêts fondamentaux de la Suède dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996.

Dans cette première prise de position officielle sur la Conférence intergouvernementale de 1996, le gouvernement suédois a voulu préciser les intérêts fondamentaux de son pays dans la perspective de la CIG. Dès l'introduction, le gouvernement suédois souligne que son pays se propose de

travailler pour une Europe caractérisée par la démocratie, la solidarité et l'ouverture. Concrètement, les trois objectifs principaux de la Suède dans la perspective de la Conférence intergouvernementale sont les suivants: en premier lieu, apporter un plus grand soutien populaire et une plus grande légitimité démocratique à la coopération au sein de l'Union européenne; en second lieu, préparer le terrain d'un nouvel élargissement de l'Union européenne; en troisième lieu, promouvoir une coopération plus large dans des domaines que la Suède estime importants, en particulier dans le but d'améliorer l'environnement, d'obtenir un meilleur indice de croissance et un taux de chômage plus bas.

Au sujet du soutien populaire et la légitimité démocratique, le gouvernement suédois pense que rendre chaque citoyen conscient de l'importance de l'intégration européenne est un défi à la fois pour l'Union européenne et pour la Suède en tant qu'Etat membre et que c'est cela qui renforcera l'influence démocratique. A propos d'élargissement, le gouvernement suédois rappelle que la Suède a grand intérêt à ce que l'Union européenne s'élargisse vers l'est et qu'une fois terminée la Conférence intergouvernementale, les négociations pour l'élargissement devraient débuter avec un grand nombre de pays simultanément, puis aboutir à chaque fois qu'un pays est tout à fait prêt pour son adhésion. Pour la Suède, le fait que les Etats baltes soient traités de la même manière que les autres pays d'Europe centrale et orientale revêt une importance particulière. Sur le plan institutionnel, le gouvernement suédois considère qu'il faut adapter les méthodes de travail de l'Union européenne de façon à préserver pour l'avenir sa capacité d'action et de prise de décisions. La Suède estime que l'élargissement devrait être accompagné du renforcement de la coopération et souhaite que cette coopération s'organise de manière à octroyer la capacité nécessaire à l'Union européenne pour prendre des décisions et formuler des politiques tant sur le plan intérieur qu'international, dans des domaines concernant la politique commerciale ou étrangère et de sécurité. A propos d'une Union européenne plus ouverte, plus simple et plus efficiente, la Suède aimerait que l'Union européenne s'ouvre davantage aux citoyens et aux moyens de communication. A cet égard, elle annonce que pendant la Conférence intergouvernementale, le gouvernement suédois présentera des initiatives pour l'application au niveau européen des principes de transparence et d'accès public aux documents officiels, à l'instar de ce qui a été fait sur le plan national. En même temps, la Suède pense que l'Union européenne doit simplifier ses méthodes de travail, être plus efficace et plus facilement compréhensible lorsqu'elle doit prendre des décisions et les mettre effectivement en pratique.

Le gouvernement suédois se prononce également sur le principe de subsidiarité, en déclarant que la Suède souhaite que l'Union européenne ne progresse pas dans une direction fédéraliste. En tout cas, ce pays réclame une application équilibrée du principe de subsidiarité tout en reconnaissant que d'autres questions comme le crime transfrontalier et la pollution de l'environnement sont de bons exemples de problèmes qui doivent être résolus par une coopération au niveau européen. De l'avis du gouvernement suédois, il n'y a aucune raison de modifier les termes actuels du principe de subsidiarité tel qu'il est repris dans les Traités. A propos de la politique étrangère et de sécurité commune, le gouvernement suédois considère qu'elle devrait être plus efficace et renforcée dans la perspective du futur élargissement. D'après la Suède, la PESC doit conserver son caractère intergouvernemental, quoique la prise de décisions sur certaines questions secondaires pour la sécurité pourrait être révisée. Concrètement, à propos des tâches éventuelles qui pourraient être confiées à l'Union européenne en matière de défense, la Suède voudrait que celles-ci couvrent les opérations pour le maintien de la paix, l'aide humanitaire et la gestion des conflits, mais pas la défense territoriale. Le gouvernement suédois se prononce également sur l'Union économique et monétaire et déclare à ce sujet que son pays ne réclame pas une révision de l'Union économique et monétaire à

l'occasion de la Conférence intergouvernementale. En même temps, il rappelle qu'il incombera en dernière instance au Parlement suédois de se prononcer sur la participation de son pays à la troisième phase de l'Union économique et monétaire qui débutera en 1999. En matière d'emploi, le gouvernement suédois rappelle que la lutte contre le taux de chômage élevé en Europe et l'emploi maximal et durable sont des objectifs essentiels aux yeux de la Suède dans le contexte de la coopération européenne. Le gouvernement suédois estime que cet objectif devrait être également poursuivi dans le cadre de la Conférence intergouvernementale et il demande que l'on fasse en sorte que l'emploi et la politique sociale aient leur propre titre dans le Traité et que l'on étudie aussi l'éventualité d'une "Union de l'emploi". Concernant la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures, la note du gouvernement suédois souligne que l'objectif de celle-ci est la libre circulation des personnes, objectif étroitement lié au premier pilier, à ses institutions, aux actes normatifs de la Communauté européenne et à la pratique dans la sphère privée individuelle. De l'avis du gouvernement suédois, la révision des Traités devrait par conséquent prendre ces circonstances en considération. En outre, le gouvernement sollicite une plus grande efficacité et le renforcement de la coopération judiciaire et policière. Il considère cependant que le caractère intergouvernemental de cette coopération doit être préservé, même s'il conviendrait de faire l'impossible pour intégrer plus largement les institutions de l'Union européenne dans cette coopération intergouvernementale.

La note du gouvernement suédois aborde également le thème de l'Europe à la carte, en déclarant que les diverses formules d'intégration différenciée ne devraient pas être automatiquement écartées parce qu'elles permettent une flexibilité qui pourrait s'avérer nécessaire pour approfondir la coopération. En tout cas, le gouvernement suédois affirme que la Suède est particulièrement soucieuse que l'intégration européenne se poursuive et reste basée dans la mesure du possible sur une coopération globale maintenant un système institutionnel unique. L'Europe à la carte n'intéresse pas la Suède parce qu'elle pourrait compromettre la concrétisation des avantages du marché unique.

les avantages du marché unique. Enfin, à propos de la position des petits Etats membres, la note du gouvernement suédois avance que la position de ces pays en matière de coopération européenne doit être maintenue, en particulier en ce qui concerne le Conseil, représentatif de la coopération entre des Etats souverains et égaux. Par conséquent, la Suède estime qu'il faut rejeter toutes les propositions qui, sous prétexte d'efficacité, visent à modifier l'équilibre entre les petits et les grands pays.

Finalement, le gouvernement suédois pense que la Conférence intergouvernementale n'est qu'un pas en avant dans le processus continu d'élargissement et d'approfondissement de l'Union européenne et quelle que soit son importance, elle ne doit pas bloquer d'autres projets tout aussi importants tels que l'Union économique et monétaire, la réforme de la politique agricole commune et de la politique structurelle, les prochaines prévisions financières de 1999-2004 et les négociations d'élargissement proprement dites.

ROYAUME-UNI

Mémoire du gouvernement britannique en date du 2 mars 1995 sur le traitement des questions relatives à la sécurité européenne lors de la Conférence intergouvernementale de 1996

Dans ce premier document officiel touchant la CIG, le Royaume-Uni expose d'ores et déjà la position britannique concernant l'Europe, la situation actuelle de la politique européenne de défense ainsi que les aménagements à apporter en matière institutionnelle et de défense, dans le cadre de la PESC ou deuxième pilier. Dans ce document, le Royaume-Uni réaffirme le caractère irrévocable de son appartenance à l'Union européenne ainsi que son intention de jouer un rôle de premier plan dans l'évolution de celle-ci. La position qu'il défendra à l'occasion de la CIG en ce qui concerne la défense européenne s'articulera autour des cinq éléments-clés suivants:

- * vision de l'Union européenne comme une puissance pacifique exerçant une influence bénéfique dans le monde, qui encourage et autorise la souplesse et la reconnaissance de la diversité des États membres la constituant et ne cherche pas à leur imposer contre leur gré une uniformisation et qui s'appuie sur un développement réaliste et durable, bénéficiant du soutien des différents peuples des États membres;
- * maintien de l'OTAN et de l'engagement des États-Unis en Europe en tant que fondements de la politique européenne de sécurité et de défense et appui en faveur de l'OTAN afin que celle-ci ait la capacité de mener à bien toutes les tâches nécessaires en cas de crise future dans ce domaine;
- * reconnaissance de la nécessité pour les Européens de prendre plus efficacement en charge leur part dans la promotion de la sécurité et de la stabilité en Europe, dans les régions périphériques et au-delà, et de répartir équitablement cet effort entre toutes les nations européennes;
- * souhait que tous les accords conclus dans ce domaine respectent les droits et les responsabilités des nations européennes et préservent en particulier la capacité de chacune d'entre elles à défendre ses propres intérêts nationaux sans restriction;
- * enfin, ferme conviction que l'action dans le domaine de la sécurité et de la défense doit être au premier chef intergouvernementale et être fondée sur la coopération entre les États.

À partir de ces éléments-clés, le Royaume-Uni formule un certain nombre de suggestions.

En premier lieu, il propose que soit adoptée une approche réaliste des tâches que les Européens peuvent et doivent entreprendre. Or, la défense territoriale, qui est une prérogative de l'OTAN, ne saurait faire partie de ces tâches. En ce sens, aucune proposition ne devrait compromettre la capacité de l'OTAN à mener des opérations militaires à petite échelle, opérations auxquelles elle doit continuer de s'adapter.

En deuxième lieu, il souhaite que soient élaborés des accords sur les modalités pratiques permettant d'organiser, d'exécuter et de contrôler des actions militaires européennes. À cet égard, le Royaume-Uni avance les propositions suivantes:

- élaboration d'accords détaillés sur les modalités pratiques permettant de développer la capacité de l'UEO à mener ce type d'opérations qui doivent en

tout état de cause rester compatibles avec les missions de l'OTAN et ne pas être en contradiction avec elles;

- mise en oeuvre des accords conclus lors du sommet de l'OTAN de l'année écoulée en vertu desquels l'organisation s'engageait à mettre à disposition son expérience et ses ressources pour les opérations menées par les Européens; concrètement, cela concerne la mise en place des groupes de forces interarmées multinationales (GFIM);
- renforcement de la capacité et de l'expérience politico-militaire de l'UEO; à cet effet, le Royaume-Uni se déclare disposé à contribuer de manière significative au développement de la capacité de l'UEO, essentiellement par le détachement de fonctionnaires chargés d'aider à la création d'un centre d'observation de la situation au sein de l'UEO, ainsi qu'à collaborer à l'amélioration de la gestion des capacités et possibilités en matière de renseignement.

En troisième lieu, le gouvernement britannique se déclare favorable à l'établissement d'un mécanisme de prise de décisions plus clair et plus efficace. Le mémorandum énonce quelques idées maîtresses:

- pas de création de nouvelles institutions ni d'absorption de l'UEO par l'Union européenne car l'appartenance à l'une ou l'autre de ces institutions est différente;
- développement de l'UEO sur la base du traité existant afin d'en faire le vecteur de la coopération européenne en matière de défense, en étroite relation avec l'OTAN;
- prise des décisions exclusivement au niveau intergouvernemental, par consensus entre des gouvernements souverains, sans aucune participation ni du Parlement européen ni de la Commission européenne;
- création d'un nouvel organe au sein de l'UEO, au niveau des chefs d'État et de gouvernement (le "sommet de l'UEO"), qui regrouperait les États membres de l'UEO, les États associés et ceux ayant statut d'observateurs; cet organe aurait pour mission de décider de toute action dans le domaine militaire et en matière de politique européenne de défense et il se réunirait le cas échéant avec le Conseil européen afin de permettre une coordination appropriée entre l'Union européenne et l'UEO. Les droits et les responsabilités des nations représentées dans cet organe seraient les mêmes que ceux assignés au Conseil actuel de l'UEO. Toutefois, seuls les membres de plein droit de l'UEO pourraient obliger celle-ci à agir, encore que les autres membres de l'union pourraient avoir la possibilité de choisir de prendre part à certaines opérations sans pour autant modifier leur statut au sein de l'UEO.

Le mémorandum fait clairement apparaître que, de l'avis du gouvernement britannique, de nouvelles institutions ne sont pas nécessaires et que les discussions doivent porter sur les réalités militaires et non sur des abstractions institutionnelles; il est souhaitable que l'UEO ne fusionne pas avec l'Union européenne, car la composition de l'une et de l'autre diffère tout comme le statut de chacun des États qui en font partie. Dans le schéma britannique, l'UEO tout comme l'OTAN continueraient d'agir au niveau intergouvernemental et ce serait l'UEO, et non l'Union européenne, qui constituerait la base d'une coopération en matière de défense européenne. Concrètement, les tâches qui pourraient relever de la coopération européenne en matière de défense seraient, essentiellement, des tâches de gestion des crises, d'application de sanctions et d'embargo et des missions humanitaires,

généralement avec l'appui de l'Organisation des Nations unies ou de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.

Sur le plan politique, il faut rappeler, non seulement le discours prononcé par le premier ministre britannique, M. John MAJOR, le 7 septembre 1994 à l'Université de Leyden (Pays-Bas) (voir note du 20 décembre 1994), mais aussi celui qu'il a prononcé à Bruxelles le 30 janvier 1995 à l'Institut royal des relations internationales. Dans ce dernier discours, il s'est déclaré favorable à la révision du système de vote et du fonctionnement du Conseil, afin de mieux refléter les différentes contributions et populations des États membres, ainsi qu'à un réexamen et à une réforme des institutions de l'Union européenne. À cet effet, M. MAJOR a demandé que l'autorité démocratique du Conseil des ministres, qui constitue la voix des différents États-nations, soit renforcée, qu'un rôle accru soit donné au Parlement européen et que de nouvelles formules soient trouvées pour associer plus étroitement les parlements nationaux au processus législatif de l'Union européenne. Il a insisté aussi pour qu'un contrôle plus strict soit exercé sur le travail de la Commission et que le nombre des commissaires soit étoffé, dans un souci d'efficacité accrue. Il a enfin plaidé pour que les efforts de réduction budgétaire soient poursuivis et s'est déclaré opposé à toute intervention et réglementation inutiles.

M. Douglas HURD quant à lui, dans un discours prononcé le 12 janvier 1995 devant l'Institut français des relations internationales, a vigoureusement défendu le rôle des États-nations dans le processus d'intégration européenne et s'est déclaré réticent à l'idée de réaliser une réforme en profondeur lors de la Conférence intergouvernementale de 1996. Il a estimé que les institutions communautaires doivent mieux s'acquitter des tâches qui leur ont été assignées et ne pas chercher continuellement à en obtenir de nouvelles et que les deuxième et troisième piliers doivent continuer à relever de la coopération intergouvernementale, comme stipulé dans le traité, et ne pas être pris en charge par les institutions supranationales du pilier communautaire. Il a néanmoins souligné qu'il n'entre pas dans les intentions britanniques de remettre en cause l'acquis et de faire de l'Union une simple zone de libre-échange. Il a insisté sur la nécessité de contrôler les dépenses et de rendre la Commission responsable devant le Conseil des ministres afin d'éviter un usage frauduleux des crédits communautaires; tout en se déclarant une fois encore opposé à l'idée du "noyau dur", il a préconisé une démarche souple permettant à chaque État membre de l'Union européenne de participer à certains domaines seulement, à l'instar de ce qui se pratique avec le groupe de Schengen ou pour l'Union économique et monétaire.

Entendu récemment par la commission des affaires étrangères de la Chambre des Communes, le 22 juin 1995, M. Douglas HURD, encore ministre des Affaires étrangères, a esquissé certaines des propositions britanniques concernant la CIG et en particulier les suivantes: premièrement, modification du système de la troïka de façon que les petits États partagent leur période de rotation semestrielle avec un grand État; deuxièmement, modification de la pondération des voix au sein du Conseil afin de donner plus de poids aux grands États; troisièmement, réduction du nombre des membres de la Commission; quatrièmement, octroi de pouvoirs accrus au Parlement européen dans la lutte contre la fraude; cinquièmement, introduction de certaines clauses en vertu desquelles les propositions législatives de la Commission seront déclarées nulles et non avenues si elles ne sont pas adoptées dans un délai de trois mois. M. Douglas HURD a aussi évoqué la possibilité de réaliser un référendum sur la monnaie unique dans le cas où le gouvernement britannique estimerait que celle-ci pourrait être dans l'intérêt du Royaume-Uni.

Dans l'ensemble, la réélection de M. John MAJOR à la tête du parti conservateur, le 4 juillet 1995, n'a guère modifié la position du Royaume-Uni, même si, le jour suivant, M. Malcom RIFKIND, anciennement ministre de la Défense, a succédé au portefeuille des affaires étrangères à M. Douglas HURD et M. Michael PORTILLO a été nommé ministre de la Défense. Néanmoins, un nouveau débat politique s'est ouvert récemment lorsque le Comité ministériel chargé d'élaborer les propositions britanniques pour la CIG a appelé l'attention sur le fait que le Royaume-Uni était seul à défendre un transfert des compétences communautaires vers la sphère nationale. Le Premier ministre reste résolu, cependant, à défendre les deux clauses d'exemption déjà obtenues à Maastricht. D'autre part, le Comité ministériel semble donner plus de chances à la proposition britannique de réduire les pouvoirs et compétences de la Cour de justice qui se bornerait à se prononcer a posteriori sur les actions des États membres.

* * * * *

Pour toute information complémentaire relative à la présente note, s'adresser à:

*J. Javier FERNANDEZ FERNANDEZ
Secrétaire de la Task-Force CIG/96*

*Tél.: 4300-2758 (LUX) - 88.17.49.16 (STR)
Fax : 4300-9027 (LUX) - 88.17.48.40 (STR)*