



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 10.7.2007
COM(2007) 412 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL

Réformer l'Europe pour le 21^e siècle

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL

Réformer l'Europe pour le 21^e siècle

Avis de la Commission européenne, en vertu de l'article 48 du traité sur l'Union européenne, sur la réunion d'une conférence des représentants des gouvernements des États membres en vue de réviser les traités

I REFORMER L'EUROPE ENSEMBLE

L'Europe a changé, le monde aussi. Le 21^e siècle pose de nouveaux défis et ouvre de nouvelles perspectives. L'interaction des économies et des peuples partout dans le monde est en constante évolution, par les communications, les échanges commerciaux, les migrations, les préoccupations communes en matière de sécurité ou encore les échanges culturels. À l'heure de la mondialisation, l'Europe doit être compétitive pour s'assurer une plus forte croissance économique et des emplois plus nombreux et de meilleure qualité afin d'atteindre un développement global durable. Le changement climatique appelle une réponse à la fois mondiale et locale. L'évolution démographique a remis en question certaines certitudes héritées du passé quant au mode de fonctionnement de la société. Les nouvelles menaces qui pèsent sur la sécurité nécessitent des stratégies et des politiques nouvelles. Dans tous ces domaines, l'Europe doit être préparée au changement. Notre prospérité future exige de nouvelles compétences, de nouvelles méthodes de travail, ainsi que des réformes politiques, économiques et sociales. La société européenne possède la créativité et les capacités requises pour relever ces défis. Elle s'appuie sur un socle de valeurs fondamentales éprouvées – liberté, dignité humaine, solidarité, tolérance, justice sociale et primauté du droit. Pour préserver et consolider ces valeurs, l'Europe doit toutefois s'adapter. Elle doit aussi se doter des moyens pour traduire ses intentions dans les faits. Les États membres ne peuvent relever à eux seuls les défis d'aujourd'hui ou de demain: seul un effort collectif, fourni dans le plein respect de la subsidiarité, peut apporter la réponse appropriée. C'est la mission de l'Union européenne et la raison pour laquelle elle doit disposer des bons traités, des bonnes institutions et des bonnes méthodes de travail.

La question est de savoir si l'Europe est à même de prendre les mesures qui répondent aux attentes et aux aspirations de ses citoyens: une Europe dont les composantes seraient prêtes à unir leurs efforts pour forger un avenir commun.

L'Union européenne est on ne peut mieux placée pour trouver les réponses aux questions les plus urgentes du moment. Une Europe composée de 27 États membres ou davantage permet d'agir à l'échelle du continent et de résoudre des problèmes qui dépassent les frontières nationales. Après cinquante années d'intégration et d'élargissement, la vision définie par les pères fondateurs de l'Europe n'a rien perdu de sa pertinence. La recherche de solutions communes demeure souvent l'unique approche viable pour apporter à l'Europe les réponses dont elle a besoin dans un environnement mondialisé: moderniser l'économie européenne, afin qu'elle puisse faire face à une nouvelle concurrence, faire en sorte que l'Europe reste à la pointe des efforts déployés dans la lutte mondiale contre le changement climatique, garantir

un approvisionnement énergétique durable, assurer une gestion efficace des migrations, combattre le terrorisme, aider les pays en développement à lutter contre la pauvreté et veiller à la promotion efficace des valeurs européennes au sein de la communauté internationale. L'Union européenne est tout à fait à même de renforcer ses politiques dans tous ces domaines, à condition de ne pas être entravée par des méthodes de travail dépassées.

Pour tirer parti de ses atouts, l'Union européenne a besoin de modernisation et de réformes. Elle doit réviser les règles régissant son action, afin de les adapter aux exigences du présent. Le subtil équilibre des institutions de l'Union demeure à ce jour la meilleure formule pour rassembler les forces de l'Europe. La «méthode communautaire», et tout particulièrement le rôle spécifique de la Commission européenne et son droit d'initiative, est la clé du succès du système européen. Les instruments utilisés n'en doivent pas moins rester adaptés aux besoins de l'Union élargie. Il importe qu'ils soient à la fois efficaces et cohérents et surmontent les inévitables complications liées au fonctionnement d'une Europe diverse, composée de 27 États membres, de manière à donner corps à la vision commune de l'Union: institutions et méthodes de travail doivent bénéficier d'un processus décisionnel simplifié, adapté aux mutations rapides du monde actuel. Elles doivent également être démocratiques, la société européenne moderne imposant à juste titre des normes élevées en matière de responsabilités, de transparence et de participation. La légitimité du projet européen doit se fonder non seulement sur ses actes, mais aussi sur sa manière de fonctionner.

Au cours de la décennie écoulée, l'Union européenne a recherché le moyen approprié de se moderniser et de répondre au mieux aux préoccupations et aux aspirations de ses citoyens. La Commission a toujours pris une part active à ce processus. La déclaration de Laeken a recensé les aspects de l'Union qu'il fallait réformer. Les élargissements de 2004 et 2007 ont rendu plus pressante encore la nécessité de réactualiser le mode de fonctionnement de l'Union. La convention et la conférence intergouvernementale de 2004 ont tenté d'apporter une réponse sous la forme d'un traité instituant une Constitution pour l'Europe. La Commission a toujours ardemment soutenu le traité constitutionnel, y voyant une réponse adéquate aux défis auxquels l'Europe est confrontée. Bien que ratifié dans la majorité des États membres, le traité constitutionnel n'est pas parvenu à faire l'unanimité. La période de réflexion qui s'en est suivie a servi de tremplin à l'Union pour formuler une résolution, la Commission ayant montré la voie par l'initiative «Plan D»¹, destinée à susciter des idées en vue de rendre l'Union européenne plus démocratique, plus transparente et plus efficace.

Compte tenu de l'enlisement du processus de ratification du traité constitutionnel, il était plus nécessaire que jamais de réformer le mode de fonctionnement de l'Europe. La Commission européenne s'est employée à établir un nouveau programme d'action, qui a rallié les soutiens lors du Conseil européen informel de Hampton Court en octobre 2005 et qui reposait sur la double approche définie dans le «projet pour les citoyens»². Ce dernier a démontré que pour répondre aux impératifs politiques auxquels doit faire face l'Europe, nous devons disposer des

¹ Contribution de la Commission à la période de réflexion et au-delà - Le Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat - COM(2005) 494 du 13.10.2005.

² Un projet pour les citoyens – Produire des résultats pour l'Europe - COM(2006) 211 du 10.5.2006.

outils et des méthodes de travail adéquats. Différentes étapes menant à un règlement institutionnel ont été franchies, qu'il s'agisse du cadre adopté par le Conseil européen de juin 2006, de la déclaration de Berlin de mars 2007 ou encore de l'accord global de juin 2007 portant sur les éléments à réformer. Parallèlement, l'Union européenne a confirmé aux citoyens européens qu'elle était déterminée à réformer ses politiques, tant en matière de croissance économique que de création d'emplois, d'énergie que de migration, de changement climatique que d'innovation. Dans tous ces domaines, l'Europe a obtenu des résultats.

Tout en célébrant le 50^e anniversaire du traité de Rome, la déclaration de Berlin a pris l'engagement d'asseoir l'Union sur des bases communes rénovées avant les élections au Parlement européen de 2009. À l'issue d'une période de consultations politiques, le Conseil européen de juin 2007 a décidé de convoquer une conférence intergouvernementale (CIG) en juillet de la même année. Un mandat précis a été arrêté à cet effet, qui passe en revue les différents éléments de la réforme. La CIG aura pour mission d'adopter le texte d'un traité visant à «modifier les traités actuels en vue de renforcer l'efficacité et la légitimité démocratique de l'Union élargie et d'améliorer la cohérence de son action extérieure».

L'accord sur le mandat confirme que la double stratégie est celle qui convient le mieux à l'Union. Jamais l'Europe n'est mieux en mesure d'aborder les changements institutionnels que lorsque ses institutions affichent leur détermination à tenir leurs engagements au regard des impératifs politiques, économiques et sociaux. L'Union est là pour servir ses citoyens, obtenir des résultats en vue d'accroître leur prospérité et leur sécurité et consolider une Europe fondée sur des valeurs ayant servi de terreau à 50 années d'intégration européenne.

II LE TRAITE MODIFICATIF

Le Conseil européen de juin 2007 a adopté un mandat précis pour la conférence intergouvernementale. Ce mandat était le fruit d'un compromis soigneusement élaboré. Parallèlement à de nombreux éléments positifs, pour lesquels il convient de se féliciter, ce compromis signifiait que certaines modifications adoptées lors de la CIG de 2004 n'ont pas été retenues et qu'un certain nombre de dérogations ont été accordées à différents États membres. La suppression de quelques éléments, dont certains revêtaient un caractère symbolique, ainsi que de changements qui ont réduit la lisibilité du texte du traité constituaient les éléments nécessaires à un accord global susceptible d'être adopté par la totalité des États membres. La Commission a contribué activement à ce compromis en trouvant des solutions qui conciliaient réalisme politique et ambition. Par rapport aux traités en vigueur, les changements proposés doteront l'Union européenne d'une base institutionnelle et politique saine pour répondre aux attentes de ses citoyens.

Le traité modificatif proposé modifiera les deux traités fondamentaux de l'Union européenne. Le cadre juridique qui en résultera devrait doter l'Union des outils lui permettant de relever les défis à venir, en encourageant les réformes tout en respectant les solides fondations de l'équilibre institutionnel en place, qui ont si bien servi l'Union européenne au cours de ces cinquante dernières années.

Le mandat énonce de façon détaillée la manière dont la conférence intergouvernementale (CIG) assemblera le traité modificatif. Il définit la portée de la CIG et constitue sa base exclusive, précisant quelles innovations adoptées lors de la CIG de 2004 seront retenues et quels nouveaux éléments spécifiques seront ajoutés. Il donne ainsi une vision claire des deux traités de statut égal qui résulteront du processus et seront soumis à ratification.

Le mandat fournit une base appropriée pour une CIG diligente, efficace et à même d'adopter un traité en vue d'une ratification rapide. L'objectif fixé par le Conseil européen de parvenir à une ratification du traité avant les élections du Parlement européen de juin 2009 est à la fois souhaitable et réaliste. Il devrait être tenu.

Le Conseil européen a insisté sur la nécessité pour l'Union européenne, au cours de la CIG et du processus de ratification, de mieux communiquer avec ses citoyens, en les informant de façon exhaustive et en les associant à un dialogue permanent. L'approche retenue, qui consiste à modifier les traités existants, rend particulièrement importantes la communication des réformes proposées et de leur raison d'être ainsi que la publication, dans les meilleurs délais, de traités aisément accessibles et lisibles.

Une Europe plus démocratique et plus transparente

Le traité modificatif aura pour effet de rafraîchir et de renforcer l'architecture démocratique de l'Europe. Il rendra les institutions plus ouvertes, tout en offrant davantage de possibilités aux Européens de faire entendre leur voix dans les travaux de l'Union. Une nouvelle partie du traité énonce les principes qui régissent le contrôle démocratique de l'Union.

- Le recours accru à la codécision dans une cinquantaine de domaines mettra le Parlement européen et le Conseil sur un pied d'égalité pour la plus grande partie de la législation communautaire. Elle s'appliquera notamment à certains domaines clés, comme la liberté, la sécurité et la justice. Le Parlement se verra également doté de nouveaux pouvoirs importants concernant le budget et les accords internationaux.
- Les parlements nationaux pourront davantage participer aux travaux de l'Union, tout en respectant le rôle établi des institutions européennes. Une procédure en deux étapes destinée à contrôler le respect du principe de subsidiarité permettra, notamment, aux parlements nationaux d'attirer l'attention de la Commission sur certains points: si une majorité partage les mêmes préoccupations à l'égard d'une proposition donnée, la Commission pourra, outre l'option du retrait ou de la modification, choisir de maintenir son projet et d'exposer ses motivations, à charge pour le Parlement européen et le Conseil des ministres de prendre la décision finale.
- Les citoyens et les parlements nationaux pourront désormais prendre directement connaissance des décisions prises par leurs gouvernements grâce à l'ouverture au public des débats législatifs tenus au sein du Conseil des ministres.
- L'initiative citoyenne donnera la possibilité à un million de citoyens originaires de différents États membres – sur une population de l'Union forte de près de 500 millions de personnes – de convier la Commission à présenter une nouvelle proposition.
- Les relations entre les États membres et l'Union européenne gagneront en clarté grâce à une classification précise des compétences.

- Il ressortira clairement du traité modificatif que les États membres demeurent au sein de l'Union européenne par choix personnel, une disposition reconnaissant qu'il leur est toujours loisible de se retirer de l'Union.

Une Europe plus efficace

Pour pouvoir traduire les aspirations politiques en changements efficaces pour ses citoyens, l'UE doit disposer d'une capacité d'action. Elle a besoin, pour ce faire, d'institutions et de méthodes de travail à la fois efficaces et simplifiées. La méthode communautaire, à savoir la combinaison unique d'institutions qui caractérise l'Union, constitue la structure de base permettant de concilier les intérêts des différents États et peuples de l'Europe avec les intérêts de l'Union dans son ensemble. La Commission attache une importance particulière à la primauté du droit de l'Union européenne, clairement établie dans la jurisprudence en vigueur et reconnue dans le mandat. Elle continuera à exercer ses pouvoirs dans des domaines tels que la politique de concurrence afin que les citoyens de l'Union puisse tirer les bénéfices concrets du marché intérieur.

Le traité modificatif actualiserait le système institutionnel de l'Union afin de refléter la nécessité qu'a l'Union élargie d'adapter ses politiques à un monde en rapide mutation.

- Le traité modificatif permettra d'accélérer et de rendre plus cohérentes les décisions prises dans les domaines de la liberté, de la sécurité et de la justice. Il s'agira d'une évolution radicale de la capacité de l'Europe en matière de lutte contre le terrorisme, contre la criminalité et contre la traite d'êtres humains et de gestion des flux migratoires. Les États membres qui ont décidé de ne pas participer à tous les volets des politiques en matière de liberté, de sécurité et de justice pourraient vouloir, à l'avenir, jouer un rôle à part entière dans ces domaines d'action.
- L'Union sera mieux à même d'agir dans des domaines qui figurent aujourd'hui au premier rang de ses priorités, et ce grâce à l'adoption de nouvelles bases juridiques renforcées dans des domaines tels que la politique énergétique, la santé publique et la protection civile, et de nouvelles dispositions relatives aux changements climatiques, aux services d'intérêt général, à la recherche et au développement technologique, à la cohésion territoriale, à la politique commerciale, à l'espace, à l'aide humanitaire, au sport, au tourisme et à la coopération administrative.
- Des procédures harmonisées en matière de gouvernance économique renforceront la coordination et faciliteront la prise de décision au sein de la zone euro.
- Grâce au vote à la majorité qualifiée au Conseil des ministres, les questions communes pourront être traitées dans le cadre d'un processus décisionnel commun reflétant équitablement les différences de taille entre les États membres de l'UE. L'extension du vote à la majorité qualifiée à plus de 40 nouveaux domaines marquera la concrétisation de l'action de l'UE dans ces domaines.
- La simplification du mode de calcul du vote à la majorité qualifiée, qui prendra effet en novembre 2014, renforcera l'efficacité du Conseil et assurera l'équilibre entre le nombre d'États membres et leur démographie.
- Si neuf États membres au minimum souhaitent mener une action collective dans le cadre de l'Union, ils pourront instaurer une coopération renforcée. Le recours à une coopération

renforcée est notamment facilité dans les domaines de la coopération judiciaire en matière pénale et de la coopération policière. Bien que la coopération renforcée puisse être une manière de prendre en compte la diversité de l'Union élargie, elle fonctionne dans le cadre commun nécessaire à tous les États membres.

- Le président permanent du Conseil européen veillera, de concert avec le président de la Commission, à améliorer la préparation et la continuité des travaux du Conseil européen.
- Une Commission simplifiée, dont le président verrait son autorité renforcée, continuera de jouer un rôle moteur dans le processus décisionnel de l'UE et de refléter les différentes composantes de l'Union par l'entremise d'un système équitable de rotation.
- Le plafonnement du nombre de députés, assorti de limites inférieure et supérieure pour chaque État membre, stabilisera la représentation des citoyens au Parlement européen.
- L'instauration du vote à la majorité qualifiée et de la codécision pour les futures réformes du système judiciaire de l'Union permettra à ce dernier de s'adapter aux défis de demain.
- Des modalités liées à la bonne marche de la politique extérieure refléteront l'équilibre actuel entre les États membres et les institutions, tout en permettant à l'UE dans son ensemble de mieux promouvoir et protéger les intérêts et valeurs de l'Europe au niveau mondial.
- Il sera possible de modifier les politiques dans le cadre des compétences existantes, d'étendre le vote à la majorité qualifiée et d'appliquer le mécanisme de codécision sans devoir convoquer une nouvelle CIG et tout en préservant l'obligation de statuer à l'unanimité.
- La confusion provoquée par les termes «Communauté européenne» et «Union européenne» sera levée.

Une Europe des droits et des valeurs, de la solidarité et de la sécurité

Les impératifs de solidarité et de sécurité dans l'Union seront renforcés par le traité modificatif. Ils sont le ciment entre l'Union, ses États membres et les citoyens européens ainsi que le reflet d'une Union placée sous le signe du soutien et de la protection mutuels. Parallèlement, des mesures pratiques seront adoptées dans le nouveau traité pour développer l'action de l'UE dans des domaines tels que les changements climatiques et la santé et donner ainsi à l'Union de nouveaux outils pour promouvoir une solidarité et une cohésion accrues en Europe. La capacité de l'Europe à agir contre la criminalité et le terrorisme bénéficiera directement des nouvelles compétences de l'Union en matière de liberté, de sécurité et de justice. Le traité modificatif fera également apparaître sous un jour nouveau les droits des individus en tant que citoyens de l'Union.

- Les valeurs et les objectifs de l'Union seront affirmés plus clairement que jamais. Ils constitueront une référence pour les citoyens européens et symboliseront ce que l'Europe a à offrir à ses partenaires dans le monde. Ils illustrent comment l'Union européenne concilie différentes aspirations pour l'Europe, en œuvrant pour le développement durable tout en poursuivant des objectifs politiques, économiques et sociaux.

- La Charte des droits fondamentaux, regroupant les droits civils, politiques, économiques et sociaux que l'action de l'Union se doit de respecter, fournira aux Européens des garanties dotées du même statut juridique que les traités eux-mêmes. Ses dispositions s'appliqueront également dans leur intégralité aux actes d'exécution du droit de l'Union, même si certains États membres en sont exemptés. L'Union pourra adhérer au système unique de protection des droits de l'homme instauré par la Convention européenne des droits de l'homme.
- Les lacunes en matière de protection judiciaire assurée par la Cour de justice de l'Union européenne seront comblées pour garantir la compétence en matière de liberté, de sécurité et de justice et pour améliorer les droits de recours des citoyens devant la Cour.
- La nouvelle clause de solidarité rendra exécutoire l'obligation qu'ont les États membres de s'entraider en cas d'attaque terroriste ou de catastrophe naturelle ou provoquée par l'homme.
- Le besoin de solidarité dans le domaine énergétique occupe une place privilégiée dans les compétences de l'Union en cas de difficultés dans l'approvisionnement; en outre, l'importance de la solidarité est soulignée dans les nouvelles dispositions en matière d'énergie.
- Les nouvelles dispositions sur la protection civile, l'aide humanitaire et la santé publique visent toutes à renforcer la capacité de l'Union à faire face aux menaces pesant sur la sécurité des citoyens européens.
- La nouvelle clause sociale horizontale mettra en avant l'engagement de l'Union en matière d'emploi et de protection sociale, tandis que le rôle des régions et des partenaires sociaux sera confirmé comme partie intégrante du tissu politique, économique et social de l'Union.

L'Europe en tant qu'acteur sur la scène mondiale

L'un des défis majeurs auxquels est confrontée l'Union européenne est sa capacité à mettre sa puissance économique, politique et diplomatique au service des intérêts et des valeurs de l'Europe à travers le monde. La mondialisation a accentué la nécessité de répondre aux problèmes les plus pressants – développement durable, compétitivité, changements climatiques, énergie, terrorisme, migrations, lutte contre la pauvreté – qui sont communs à la politique intérieure et à la politique extérieure. La prospérité, la liberté et la sécurité dépendent toutes trois de la capacité de l'Europe à se projeter sur la scène mondiale. Les possibilités offertes par la conjugaison des atouts spécifiques de tous les États membres et du poids collectif de l'ensemble de l'Union ont ainsi été mises en exergue, dans le respect total de l'équilibre institutionnel de l'Union. Pour que la politique extérieure soit un succès, les instruments de politique extérieure de l'Union doivent s'articuler de manière à en garantir une utilisation optimale. Le mandat donné permet une cohérence maximale en garantissant que toutes les politiques d'action extérieure, telles que la PESC, la politique commerciale, l'élargissement, le développement et l'assistance humanitaire seront politiquement et juridiquement placées sur un pied d'égalité.

Le traité modificatif renforcera la capacité d'action de l'Union en associant les instruments de politique extérieure de l'Europe, tant en matière de développement stratégique que de mise en œuvre des politiques. Il permettra à l'Europe de se faire clairement entendre auprès de nos partenaires mondiaux et il accentuera le poids et la visibilité de notre message. Le traité renforcera également la cohérence entre les différents volets de la politique extérieure de l'UE

– comme la diplomatie, la sécurité, le commerce, le développement, l'aide humanitaire et les négociations internationales sur divers problèmes internationaux. L'UE sera ainsi à même d'exercer une action plus adaptée et plus efficace sur la scène mondiale.

- En acquérant une personnalité juridique unique, l'Union verra son pouvoir de négociation se renforcer, son efficacité sur la scène internationale s'en trouvera améliorée et elle y gagnera en visibilité aux yeux des pays tiers et des organisations internationales.
- Le nouveau haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité/vice-président de la Commission accentuera la portée, la cohérence et la visibilité de l'action extérieure de l'UE.
- Le service européen pour l'action extérieure permettra d'appuyer de manière plus efficace et plus cohérente tout l'éventail des politiques extérieures européennes – ainsi que la dimension extérieure des politiques intérieures.
- Cette nouvelle architecture des relations extérieures prendra en compte les intérêts particuliers des États membres, grâce au maintien de procédures décisionnelles spécifiques dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune.
- La politique européenne de sécurité et de défense verra son rôle au sein de l'Union s'affirmer: certaines modalités de décision spécifiques seront préservées mais une coopération renforcée au sein d'un groupe restreint d'États membres sera également facilitée.

III AVIS CONFORME A L'ARTICLE 48 DU TRAITE SUR L'UNION EUROPEENNE

Le traité modificatif répondra à certaines des aspirations les plus profondément enracinées des citoyens européens. Il renforcera les valeurs fondamentales, il clarifiera les questions essentielles, il apaisera les craintes tenaces. Mais surtout, il donnera à l'Union les moyens d'insuffler le changement et d'apporter davantage de sécurité et de prospérité aux Européens, tout en les dotant d'outils pour agir sur la mondialisation.

La Commission européenne pense que les décisions du Conseil européen déboucheront sur un traité modificatif en mesure d'adapter l'Union européenne aux défis du 21^e siècle. La Commission se félicite de la convocation de la conférence intergouvernementale, elle soutient sans réserve le mandat adopté par le Conseil européen et s'engage à contribuer à son succès.

L'Europe se doit de disposer d'un traité modificatif adopté et ratifié avant les élections européennes de juin 2009. Il incombe à l'ensemble des participants à la conférence intergouvernementale de créer les conditions nécessaires à la réalisation de cet objectif.