

L'AVENIR DE L'UNION EUROPÉENNE
- DÉCLARATION DE LAEKEN -

I. L'EUROPE À UN CARREFOUR

Pendant des siècles, des peuples et des États ont essayé de s'assurer la maîtrise du continent européen par la guerre et par les armes. Dans ce continent affaibli par deux guerres sanglantes et par le déclin de sa position dans le monde, l'idée que le rêve d'une Europe forte et unie ne pourrait se réaliser que dans la paix et la concertation a fait son chemin. Pour vaincre définitivement les démons du passé, on a commencé par instaurer une communauté du charbon et de l'acier, à laquelle se sont ajoutées par la suite d'autres activités économiques, comme l'agriculture. En fin de compte, un véritable marché unique concernant les marchandises, les personnes, les services et les capitaux a été mis en place, auquel on a adjoint une monnaie unique en 1999. Le 1^{er} janvier 2002, l'euro fera partie de la réalité quotidienne de 300 millions de citoyens européens.

L'Union européenne s'est donc créée progressivement. Au début, il s'agissait avant tout d'une coopération économique et technique. Il y a vingt ans, la première élection directe du Parlement européen a considérablement renforcé la légitimité démocratique de la Communauté, dont le Conseil était le principal dépositaire jusque là. Ces dix dernières années, une union politique a été mise en chantier et une coopération a été instaurée dans les domaines de la politique sociale, de l'emploi, de l'asile, de l'immigration, de la police, de la justice, de la politique étrangère, ainsi qu'une politique commune de la sécurité et de la défense.

L'Union européenne est une réussite. Depuis plus d'un demi-siècle, l'Europe vit en paix. Avec l'Amérique du Nord et le Japon, l'Union est l'une des trois régions les plus prospères de la planète. Grâce à la solidarité entre ses membres et à une répartition juste des fruits de la croissance économique, le niveau de vie a fortement augmenté dans les régions les plus faibles de l'Union, qui ont rattrapé une grande partie de leur retard.

Cinquante ans après sa naissance, l'Union aborde cependant un carrefour, un moment charnière de son existence. L'unification de l'Europe est imminente. L'Union est sur le point de s'ouvrir à plus de dix nouveaux États membres, principalement d'Europe centrale et orientale, et à tourner ainsi définitivement une des pages les plus sombres de son histoire, celle de la Seconde Guerre mondiale et du partage artificiel de l'Europe qui l'a suivie. L'Europe va enfin, sans effusion de sang, devenir une grande famille; il va sans dire que cette véritable mutation demande une autre approche que celle qui a été suivie il y a cinquante ans, lorsque six pays ont lancé le processus.

Le déficit démocratique de l'Europe

Simultanément, l'Europe est confrontée à un double défi: l'un en son sein, l'autre en dehors de ses frontières.

À l'intérieur de l'Union, un fossé s'est creusé entre les citoyens et les institutions européennes. Certes, les citoyens se rallient aux grands objectifs de l'Union, mais ils ne voient pas toujours le lien entre ces objectifs et l'action quotidienne de l'Union. Ils demandent aux institutions européennes moins de lourdeur et de rigidité et surtout plus d'efficacité et de transparence. Beaucoup trouvent aussi que l'Union doit s'occuper davantage de leurs préoccupations concrètes, plutôt que de s'immiscer jusque dans les détails dans des affaires qu'il vaudrait mieux, compte tenu de leur nature, confier aux élus des États membres et des régions. Certains ressentent même cette attitude comme une menace pour leur identité. Mais, ce qui est peut-être plus important encore, les citoyens trouvent que tout se règle bien trop souvent à leur insu et veulent un meilleur contrôle démocratique.

Le nouveau rôle de l'Europe dans un environnement mondialisé

Hors de ses frontières, l'Union européenne est également confrontée à un environnement en mutation rapide, mondialisé. Après la chute du mur de Berlin, on a cru un moment pouvoir vivre longtemps dans un ordre mondial stable, sans conflits. Plus encore que la souveraineté nationale, les droits de l'homme en constitueraient la base. Mais quelques années plus tard, cette certitude a disparu. Le 11 septembre nous a brutalement ouvert les yeux. Les forces contraires n'ont pas disparu; le fanatisme religieux, le nationalisme ethnique, le racisme et le terrorisme s'intensifient et continuent d'être alimentés par les conflits régionaux, la pauvreté et le sous-développement.

Quel est le rôle de l'Europe dans ce monde transformé? Maintenant qu'elle est enfin unie, l'Europe ne doit-elle pas jouer un rôle de premier plan dans un nouvel ordre planétaire, celui d'une puissance qui est à même de jouer un rôle stabilisateur au plan mondial et d'être un repère pour un grand nombre de pays et de peuples? L'Europe, continent des valeurs humanistes, de la Magna Carta, du Bill of Rights, de la Révolution française, de la chute du mur de Berlin. Le continent de la liberté, de la solidarité, de la diversité surtout, ce qui implique le respect de la langue, des traditions et de la culture d'autrui. La seule frontière que trace l'Union européenne est celle de la démocratie et des droits de l'homme. L'Union n'est ouverte qu'aux pays qui respectent des valeurs fondamentales telles que des élections libres, le respect des minorités et l'État de droit.

Maintenant que la guerre froide est terminée et que nous vivons aujourd'hui dans un monde à la fois mondialisé et éclaté, le moment est venu pour l'Europe de prendre ses responsabilités dans la gouvernance de la globalisation. Le rôle qu'elle doit jouer est celui d'une puissance qui part résolument en guerre contre toute violence, toute terreur, tout fanatisme, mais qui ne ferme pas les yeux sur les injustices criantes qui existent dans le monde. En résumé, une puissance qui veut faire évoluer les rapports dans le monde de sorte qu'ils produisent des avantages pas uniquement pour les pays riches, mais aussi pour les plus pauvres. Une puissance qui veut encadrer la mondialisation selon les principes de l'éthique, c'est-à-dire l'ancrer dans la solidarité et le développement durable.

Les attentes du citoyen européen

L'image d'une Europe démocratique et engagée dans le monde correspond parfaitement aux vœux du citoyen. Celui-ci a fait savoir à maintes reprises qu'il souhaitait que l'Union joue un plus grand rôle dans les domaines de la justice et de la sécurité, de la lutte contre la criminalité transfrontière, de la maîtrise des flux migratoires, de l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés en provenance

de zones de conflit périphériques. Il demande aussi des résultats dans le domaine de l'emploi et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il exige une approche commune à l'égard de la pollution, des changements climatiques, de la sûreté des aliments. Bref, à l'égard de tous les problèmes transfrontières dont il sent d'instinct qu'on ne peut y faire face que par la coopération. Tout comme il veut aussi plus d'Europe dans les affaires extérieures, la sécurité et la défense; autrement dit, il demande une action renforcée et mieux coordonnée pour lutter contre les foyers d'incendie qui couvent au sein même et autour de l'Europe et dans le reste du monde.

Simultanément, ce même citoyen trouve que l'Union va trop loin et affiche un comportement trop bureaucratique dans nombre d'autres domaines. Le bon fonctionnement du marché intérieur et de la monnaie unique doit rester la pierre d'angle de l'harmonisation de l'environnement économique, financier et fiscal, sans que la spécificité des États membres ne soit compromise. Les différences nationales et régionales sont souvent le produit de l'histoire ou de la tradition. Elles peuvent être enrichissantes. En d'autres termes, ce que le citoyen entend par "bonne gestion des affaires publiques", c'est la création de nouvelles opportunités, et non de nouvelles rigidités. Ce qu'il attend, c'est davantage de résultats, de meilleures réponses à des questions concrètes, et pas un "super-État" européen ni des institutions européennes qui se mêlent de tout.

En résumé, le citoyen demande une approche communautaire claire, transparente, efficace et menée de façon démocratique. Une approche qui fasse de l'Europe un phare pour l'avenir du monde; une approche qui donne des résultats concrets se traduisant par plus d'emplois, une meilleure qualité de vie, moins de criminalité, une éducation de qualité et de meilleurs soins de santé. Il ne fait pas de doute que l'Europe doive à cette fin se ressourcer et se réformer.

II. LES DÉFIS ET LES RÉFORMES DANS UNE UNION RENOUVELÉE

L'Union doit devenir plus démocratique, plus transparente et plus efficace. Et elle doit relever trois défis fondamentaux: Comment réconcilier les citoyens, et en premier lieu les jeunes, avec le projet européen et avec les institutions européennes? Comment structurer la vie politique et l'espace politique européen dans une Europe élargie? Comment faire de l'Union un facteur de stabilisation et un repère dans le monde nouveau, multipolaire? Pour trouver des réponses, il faut poser une série de questions ciblées.

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

Le citoyen nourrit souvent à l'égard de l'Union européenne des attentes auxquelles elle ne répond pas toujours, à l'inverse, il a parfois l'impression que l'Union en fait trop dans des domaines où son intervention n'est pas toujours indispensable. Il faut donc rendre plus claire la répartition des compétences entre l'Union et les États membres, la simplifier et l'ajuster à la lumière des nouveaux défis auxquels l'Union est confrontée. Pour ce faire, on peut aussi bien restituer certaines tâches aux États membres que confier de nouvelles missions à l'Union ou élargir les compétences actuelles. À cet égard, il ne faut jamais perdre de vue l'égalité et la solidarité entre les États membres.

Une première série de questions à poser concerne la manière de rendre la répartition des compétences plus transparente. Pouvons-nous à cet effet établir une distinction plus claire entre trois types de compétence, à savoir les compétences exclusives de l'Union, les compétences des États membres et les compétences partagées de l'Union et des États membres? À quel niveau les compétences sont-elles exercées le plus efficacement? Comment appliquer ici le principe de subsidiarité? Ne faut-il pas préciser qu'en vertu de ce principe, toute compétence que les traités ne confèrent pas à l'Union appartient exclusivement aux États membres? Quelles en sont les conséquences?

Une autre série de questions a pour but d'examiner, dans ce cadre renouvelé et dans le respect de l'acquis communautaire, s'il n'y a pas lieu d'ajuster les compétences. Comment les attentes des citoyens peuvent-elles servir de fil conducteur à cette fin? Quelles missions pourraient en résulter pour l'Union? Et, inversement, quelles tâches serait-il préférable de laisser aux États membres? Comment formuler, par exemple, une politique extérieure commune et une politique de défense plus cohérentes? Nous en tenons-nous aux missions de Petersberg ou élargissons-nous ce cadre? Voulons-nous adopter une approche plus communautaire en ce qui concerne la coopération policière et en matière pénale? Comment pouvons-nous intensifier la coopération dans les domaines de l'insertion sociale, de l'environnement, de la santé, de la sûreté des aliments? Par contre, ne faut-il pas laisser de manière plus explicite la gestion quotidienne et l'exécution de la politique de l'Union aux États membres et, le cas échéant, aux régions? Ne doivent-ils pas avoir la garantie qu'on ne touchera pas à leurs compétences dans des domaines?

Se pose enfin la question de savoir comment garantir que la nouvelle répartition des compétences ne conduira pas à un élargissement furtif des compétences de l'Union ou qu'elle n'empiétera pas sur les domaines qui relèvent de la compétence exclusive des États membres et, le cas échéant, des régions. Comment veiller en même temps à ce que la dynamique européenne ne s'affaiblisse pas? En effet, il faut qu'à l'avenir aussi l'Union soit en mesure de réagir à de nouveaux défis et développements et de sonder de nouveaux domaines d'action. Faut-il revoir les articles 95 et 308 du traité à cette fin? Pouvons-nous prendre l'acquis jurisprudentiel comme point de départ à cet égard?

La simplification des instruments de l'Union

La question de savoir qui fait quoi n'est pas la seule importante; il importe tout autant de déterminer comment l'Union agit et quels sont les instruments qu'elle utilise. Les modifications successives des traités ont à chaque fois entraîné une prolifération d'instruments. Et les directives ont progressivement évolué pour devenir des actes législatifs de plus en plus détaillés. Il est donc essentiel de se demander si les différents instruments de l'Union ne doivent pas être mieux circonscrits et s'il ne faut pas en réduire le nombre.

En d'autres termes, faut-il introduire une distinction entre mesures législatives et mesures d'exécution? Faut-il réduire le nombre des instruments législatifs: normes directes, législation-cadre et instruments non contraignants (avis, recommandations, coordination ouverte)? Est-il souhaitable ou non de recourir plus souvent aux législations-cadres qui laissent plus de latitude aux États membres pour réaliser les objectifs politiques? Pour quelles compétences la coordination ouverte et la reconnaissance mutuelle sont-elles les instruments les plus appropriés? Le principe de proportionnalité reste-t-il le principe de base?

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

L'Union européenne puise sa légitimité dans les valeurs démocratiques qu'elle véhicule, les objectifs qu'elle poursuit et les compétences et instruments dont elle dispose. Mais le projet européen tire aussi sa légitimité d'institutions démocratiques, transparentes et efficaces. Les parlements nationaux eux aussi contribuent à légitimer le projet européen. Plus généralement, il convient de s'interroger sur les initiatives que nous pouvons prendre pour créer un espace public européen.

La première question à se poser est de savoir comment nous pouvons augmenter la légitimité démocratique et la transparence des institutions actuelles, et elle vaut pour les trois institutions.

Comment peut-on renforcer l'autorité de la Commission européenne? Comment doit être désigné le

président de la Commission: par le Conseil européen, par le Parlement européen ou par l'élection directe par les citoyens? Faut-il renforcer le rôle du Parlement européen? Faut-il ou non élargir le droit de codécision? Faut-il revoir le mode d'élection des membres du Parlement européen? Convient-il de créer une circonscription électorale européenne ou de maintenir des circonscriptions électorales fixées au niveau national? Peut-on combiner les deux systèmes? Le Conseil doit-il intervenir de la même manière quand il agit en tant que législateur et dans le cadre de ses compétences d'exécution? Faut-il pour accroître la transparence, que les sessions du Conseil soient publiques, en tout cas lorsque le Conseil agit en sa capacité de législateur? Le citoyen doit-il avoir accès aux documents du Conseil? Enfin, comment garantir l'équilibre et le contrôle mutuel entre les institutions?

Une deuxième question, qui a également trait à la légitimité démocratique, concerne le rôle des parlements nationaux. Doivent-ils être représentés dans une nouvelle institution, à côté du Conseil et du Parlement européen? Doivent-ils jouer un rôle dans les domaines de l'action européenne pour lesquels le Parlement européen n'est pas compétent? Doivent-ils se concentrer sur la répartition des compétences entre l'Union et les États membres, par exemple par un contrôle préalable du respect du principe de subsidiarité?

La troisième question à se poser porte sur les moyens d'améliorer l'efficacité du processus décisionnel et le fonctionnement des institutions dans une Union de quelque trente États membres. Faut-il que davantage de décisions soient prises à la majorité qualifiée? Comment simplifier et accélérer la procédure de codécision entre le Conseil et le Parlement européen? Peut-on garder la rotation semestrielle de la présidence de l'Union? Quel sera le rôle futur du Parlement européen? Qu'advient-il à l'avenir du rôle et de la structure des différentes formations du Conseil? Comment accroître par ailleurs la cohérence de la politique étrangère commune? Comment organiser la synergie entre le Haut Représentant et le Commissaire compétent pour ces questions? Devons-nous renforcer encore la représentation de l'Union dans les enceintes internationales?

La voie vers une constitution pour les citoyens européens

L'Union européenne fonctionne actuellement avec quatre traités. Les objectifs, les compétences et les instruments politiques de l'Union se trouvent dispersés sur l'ensemble de ces traités. Si l'on veut plus de transparence, une simplification est indispensable.

Quatre séries de questions peuvent être posées à cet égard. La première concerne la simplification des traités actuels. Faut-il maintenir la distinction qui existe entre l'Union et les Communautés? Que faire de la division en trois piliers?

Il faut ensuite réfléchir à un éventuel réaménagement des traités. Faut-il faire une distinction entre un traité de base et les autres dispositions des traités? Cette distinction doit-elle être concrétisée par une scission des textes? Cela peut-il conduire à faire une distinction entre les procédures de modification et de ratification pour le traité de base et les autres dispositions des traités?

Il faut ensuite se demander si la Charte des droits fondamentaux doit être intégrée dans le traité de base.

Se pose enfin la question de savoir si cette simplification et ce réaménagement ne devraient pas conduire à terme à l'adoption d'un texte constitutionnel. Quels devraient être les éléments essentiels d'une telle constitution? Les valeurs auxquelles l'Union est attachée, les droits fondamentaux et les devoirs des citoyens, les relations entre les États membres et l'Union?

III. LA CONVOCATION D'UNE CONVENTION SUR L'AVENIR DE L'EUROPE

Pour assurer une préparation aussi large et aussi transparente que possible de la prochaine Conférence intergouvernementale, le Conseil européen a décidé de convoquer une Convention rassemblant les principales parties prenantes au débat sur l'avenir de l'Union. Compte tenu de ce qui précède, cette Convention aura pour tâche d'examiner les questions essentielles que soulève le développement futur de l'Union et de rechercher les différentes réponses possibles.

Le Conseil européen a désigné M./Mmecomme Président(e) de la Convention.

Composition

Outre son Président, la Convention sera composée de 15 représentants des gouvernements des États membres (1 par État membre), de 30 membres des parlements nationaux (2 par État membre), de 16 membres du Parlement européen et d'un représentant de la Commission. Les pays candidats à l'adhésion participeront à part entière aux travaux de la Convention. Ils seront représentés dans les mêmes conditions que les États membres actuels (un représentant du gouvernement et deux membres du parlement national) et participeront aux délibérations sans toutefois pouvoir empêcher le consensus qui se dégagerait entre les États membres.

Les membres de la Convention ne pourront se faire remplacer par leurs suppléants que s'ils sont absents. Les membres suppléants seront désignés de la même manière que les membres effectifs.

Le Présidium de la Convention sera composé du Président de la Convention et de quatre membres issus de la Convention (le représentant du gouvernement qui exerce la présidence du Conseil, un représentant des parlements nationaux, un représentant des membres du parlement européen et le représentant de la Commission).

Seront invités comme observateurs trois représentants du Comité économique et social et trois représentants des partenaires sociaux européens, auxquels s'ajouteront, au nom du Comité des régions, trois représentants des régions et des villes et trois représentants des régions dotées de pouvoirs législatifs, ainsi que le médiateur européen. Le Président de la Cour de Justice et celui de la Cour des comptes pourront s'exprimer devant la Convention à l'invitation du Présidium.

Durée des travaux

La Convention tiendra sa séance inaugurale en mars 2002. A cette occasion, elle procédera à la désignation de son Présidium et arrêtera ses méthodes de travail. Les travaux s'achèveront à temps pour permettre au Président de la Convention d'en présenter les résultats au Conseil européen au plus tard en juin 2003.

Méthodes de travail

Le Président préparera le début des travaux de la Convention en tirant les enseignements du débat public. Le Présidium aura un rôle d'impulsion et fournira une première base de travail pour la Convention.

Le Présidium pourra consulter les services de la Commission et les experts de son choix sur toute question technique qu'il jugerait utile d'approfondir. Il pourra créer des groupes de travail ad hoc.

Le Conseil se tiendra informé de l'état d'avancement des travaux de la Convention. Le Président de

la Convention présentera un rapport oral sur l'état d'avancement des travaux à chaque Conseil européen, ce qui permettra, par la même occasion, de recueillir le sentiment des Chefs d'État et de gouvernement.

La Convention se réunira à Bruxelles. Les débats de la Convention et l'ensemble des documents officiels seront publics. La Convention travaillera dans les onze langues de travail de l'Union.

Document final

La Convention étudiera les différentes questions et formulera des recommandations. Il appartiendra au Président de la Convention, en concertation étroite avec le Présidium, de constater l'existence, au sein de la Convention, d'un consensus suffisant sur le document. Il établira le document final après une ultime réunion de la Convention en séance plénière. Ce document pourra rendre compte de plusieurs options, en précisant le soutien qu'elles ont recueilli au sein de la Convention, et sera assorti des commentaires jugés utiles pour une meilleure compréhension du texte.

Avec le résultat des débats nationaux sur l'avenir de l'Union, le document final servira de base pour les discussions de la Conférence intergouvernementale, qui prendra les décisions définitives.

Forum

Pour élargir le débat et y associer l'ensemble des citoyens, un Forum sera ouvert aux organisations représentant la société civile (partenaires sociaux, milieux économiques, organisations non gouvernementales, milieux académiques, etc.). Il s'agira d'un réseau structuré d'organisations qui seront régulièrement informées des travaux de la Convention. Leurs contributions seront versées au débat. Ces organisations pourront être auditionnées ou consultées sur des sujets particuliers selon des modalités à déterminer par le Présidium.

Secrétariat

Le Présidium sera assisté par un Secrétariat de la Convention, qui sera assuré par le Secrétariat général du Conseil. Des experts de la Commission et du Parlement européen pourront en faire partie.