Paris et Berlin, le 15 janvier 2003

**Contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union**

Lors du Conseil européen de Copenhague qui s'est tenu il y a quelques semaines, l'Union a réalisé le plus grand élargissement de son histoire. Si elle entend conserver son unité et sa capacité d'action à l'intérieur comme à l'extérieur avec 25 Etats membres et plus, l'Union doit plus que jamais s'approfondir.

Nous souhaitons réussir une réforme des institutions qui réponde à trois exigences : clarté, légitimité et efficacité. Afin d'atteindre ces objectifs, un renforcement du triangle institutionnel (préservant son équilibre) ainsi qu'une réforme fondamentale de la représentation extérieure de l'Union sont nécessaires dans la Constitution européenne.

A cet égard, nous nous félicitons de l'avant-projet de traité constitutionnel présenté par le président de la Convention européenne. Nous estimons que ce texte devrait définir précisément dans sa première partie les objectifs des politiques de l'Union.

L'Europe est une Union des Etats, des peuples et des citoyens. Cette vocation politique peut s'exprimer dans les institutions par l'idée de fédération d'Etats-nations.

Nous souhaitons que l'Union soit dotée d'une personnalité juridique unique ainsi que d'institutions communes fortes qui prennent appui sur une architecture rénovée mettant fin à l'organisation actuelle en piliers, tout en conservant des procédures adaptées selon les domaines.

Nous souhaitons que les citoyens d'Europe puissent se reconnaître dans une communauté de valeurs et de droit : c'est pourquoi la Charte des droits fondamentaux doit être intégralement insérée dans la future Constitution. Un autre préalable important réside dans une meilleure délimitation des compétences entre l'Union et les Etats membres, conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Nous faisons toute confiance à la Convention pour présenter un traité constitutionnel ambitieux appelé à remplacer les traités existants et souhaitons que la conférence intergouvernementale qui s'en suivra puisse parachever cette Constitution dans les plus brefs délais, si possible avant la fin de cette année.

## 1. Le Conseil européen

Il a notamment pour fonctions :

- d'arrêter les grandes orientations politiques et stratégiques de l'Union, en liaison avec la Commission ;

- de définir les principes et les grands axes de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris en matière de défense.

Comme la Commission et le Parlement européen, le Conseil européen doit être doté d'une présidence stable. Dans une Europe élargie, il est indispensable de donner une continuité, une stabilité et une visibilité à la direction du Conseil européen.

Le Conseil européen élit son président à la majorité qualifiée pour une durée de cinq ans ou de deux ans et demi renouvelables. Cette personnalité exerce ses fonctions à temps plein pendant la durée de son mandat.

Le président du Conseil européen a deux fonctions principales :

- il prépare, préside et anime les travaux du Conseil européen et veille à l'exécution de ses décisions ;

- il représente l'Union sur la scène internationale lors des rencontres des chefs d'Etat ou de gouvernement, sans préjudice des compétences de la Commission et de son Président, sachant que la conduite quotidienne de la politique étrangère et de sécurité commune revient au ministre européen des affaires étrangères.

## 2. La Commission européenne

Au moment où l'Europe devient plus diverse en s'élargissant, le traité constitutionnel doit confirmer la Commission européenne dans son rôle de moteur de la construction européenne, de gardienne des traités ainsi que dans sa vocation à incarner l'intérêt général européen.

La Commission a le droit d'initiative selon les procédures prévues par les traités.

Elle est chargée de l'exécution de la législation adoptée par le Parlement européen et le Conseil ainsi que du suivi et du contrôle de la bonne application des décisions du Conseil par les Etats membres. Elle doit avoir les moyens d'exercer pleinement ce rôle majeur. Cela suppose une simplification radicale de la procédure de comitologie. Pour être en mesure d'assumer leur responsabilité politique, les commissaires disposent d'un pouvoir d'instruction sur les Directions générales.

Dans le domaine de la politique économique, le rôle de la Commission doit être renforcé, notamment dans la surveillance du pacte de stabilité et de croissance, par la possibilité de constater l'existence ou le risque de déficits publics excessifs.

Sa légitimité doit être mieux assurée, sans que cela porte atteinte à son indépendance et à son autonomie. Sa désignation et celle de son président doivent intervenir au lendemain des élections du Parlement européen. Après l'élection du président de la Commission par le Parlement européen à une majorité qualifiée de ses membres, il est approuvé par le Conseil européen statuant à la majorité qualifiée.

Le président de la Commission constitue son collège en tenant compte des équilibres géographiques et démographiques. Le président de la Commission peut opérer une distinction au sein du collège entre commissaires ayant un portefeuille sectoriel et commissaires chargés de fonctions ou de missions spécifiques, avec un système de rotation égalitaire. Après approbation du Parlement européen, les membres de la Commission sont nommés par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée.

Le président de la Commission donne des directives politiques aux travaux de la Commission.

La Commission est politiquement responsable à la fois devant le Parlement européen et le Conseil européen.

## 3. Le Parlement européen

Le Parlement européen exerce, conjointement avec le Conseil, le pouvoir législatif. Toute extension de la règle du vote majoritaire au Conseil doit s'accompagner automatiquement d'un pouvoir de codécision conféré au Parlement européen.

L'Allemagne et la France souhaitent que la procédure budgétaire soit rationalisée et simplifiée et qu'une réflexion s'engage sur les conditions selon lesquelles le Parlement Européen pourrait statuer sur tout ou partie des recettes du budget, sans accroître la charge fiscale globale.

## 4. Le Conseil des ministres

Le Conseil des ministres, qui élabore avec le Parlement européen les lois européennes, exercera aussi des responsabilités opérationnelles accrues – en particulier en matière de JAI et de PESC – qui imposent une direction plus stable.

Il doit se concentrer sur l'essentiel : les décisions prises par le Conseil doivent laisser à la Commission et aux Etats membres une large capacité de mise en œuvre et d'exécution.

Il doit être efficace : les décisions doivent être prises, en règle générale, à la majorité qualifiée.

Pour rendre l'action du Conseil plus visible et plus compréhensible, il est souhaitable de séparer dans son activité les tâches opérationnelles et législatives. Dans le premier cas, les méthodes de travail doivent privilégier efficacité et rapidité dans la prise de décisions. Dans le second cas, les débats du Conseil sont publics et ses attributions s'exercent, de manière générale, en codécision avec le Parlement européen.

Les modalités de la présidence du Conseil des ministres varient selon les matières. Ainsi, le Conseil affaires générales est présidé par le secrétaire général du Conseil ; la présidence du Conseil Relex incombe au ministre européen des affaires étrangères ; le Conseil Ecofin, l'Eurogroupe et le Conseil JAI élisent leurs présidents pour deux ans parmi les membres du Conseil. La présidence d'autres formations du Conseil doit être organisée de manière à garantir la plus grande participation possible de tous les Etats membres sur la base d'une rotation égalitaire.

## 5. L'action extérieure de l'Union

Pour que l'Europe soit forte et crédible sur la scène mondiale, ses moyens opérationnels, financiers et humains doivent être en adéquation avec sa volonté politique. Cette exigence de cohérence implique que les fonctions de haut représentant et de commissaire chargé des relations extérieures soient exercées par une seule et même personne, un ministre européen des affaires étrangères.

Le rôle de ce ministre européen des affaires étrangères est renforcé par rapport à la situation actuelle : il dispose d'un droit d'initiative formel en matière de PESC et préside le Conseil des ministres chargé des relations extérieures et de la défense.

Le Conseil européen nomme le ministre européen des affaires étrangères à la majorité qualifiée, en accord avec le président de la Commission européenne. Le Ministre européen des Affaires étrangères participe ès qualités et en tant que membre de la Commission doté d'un statut spécial, aux réunions dc la Commission. La Commission ne prend pas de décisions en matière de PESC.

En matière de politique étrangère et de sécurité commune, les décisions sont prises en général à la majorité qualifiée. Toutefois, les décisions qui ont des implications en matière de sécurité et de défense sont prises à l'unanimité. Si un Etat membre invoque un intérêt national pour s'opposer à une décision, le ministre européen des affaires étrangères est invité à rechercher avec lui une solution ; s'il n'y parvient pas, le président du Conseil européen en fait de même ; si aucune solution n'est trouvée, le Conseil européen est saisi de la question en vue d'une décision à la majorité qualifiée.

Le ministre européen des affaires étrangères s'appuie sur un service diplomatique européen associant la direction générale des relations extérieures de la Commission à une unité de politique étrangère qui doit être créée. Celle-ci comprend les services de politique étrangère du secrétariat du Conseil et est renforcée par des fonctionnaires envoyés par les Etats membres et la Commission. Le service diplomatique européen travaille en étroite relation avec les diplomaties des Etats membres. Les délégations existantes de la Commission sont transformées en délégations de l'Union européenne. Ce schéma permettrait l'émergence d'une diplomatie européenne.

Dans le domaine de la politique européenne de sécurité et de défense, il est souhaitable que tous les États membres de l'Union participent. Néanmoins, il y aura des situations où tous les États membres ne seront pas disposés à participer à des coopérations ou ne seront pas en mesure de le faire. Dans ce cas de figure,

ceux qui le souhaitent doivent pouvoir utiliser l'instrument de la coopération renforcée pour la PESD.

## 6. Les parlements nationaux

Les parlements nationaux doivent être mieux associés à l'élaboration et au contrôle des décisions de l'Union européenne : ils sont un relais irremplaçable entre les citoyens et l'Union et contribuent au sentiment d'appartenance à l'ensemble européen. C'est une exigence de démocratie.

Les parlements nationaux interviennent dans le contrôle du principe de subsidiarité, par un mécanisme "d'alerte précoce".

Les parlements nationaux participent aux futures réformes des traités dans une Convention européenne.

Sans créer de nouvelles institutions, un dialogue entre parlementaires européens et parlementaires nationaux est développé, par exemple par l'organisation d'un débat annuel sur l'état de l'Union au sein du Congrès. Ces réunions, qui se tiendraient à Strasbourg, seraient présidées par le président du Parlement européen.