

AMELIORATIONS INSTITUTIONNELLES A PARTIR DU CADRE DES TRAITES EXISTANTS

CONTRIBUTION FRANÇAISE

L'Union doit poursuivre ses efforts pour rendre ses institutions plus efficaces, plus démocratiques et plus transparentes. A ce stade, il s'agit de rechercher une amélioration du fonctionnement des institutions en partant du cadre des traités existants.

Des institutions plus efficaces

▪ **en matière de sécurité intérieure et de justice**

La clause passerelle de l'article 42 UE pourrait être mise en œuvre. Cette disposition prévoit que « *le Conseil, statuant à l'unanimité à l'initiative de la Commission ou d'un Etat membre, et après consultation du Parlement européen, peut décider que des actions dans les domaines visés à l'article 29 [coopération judiciaire pénale et policière ; lutte contre le racisme et la xénophobie] relèveront du titre IV du traité instituant la Communauté européenne et, en même temps, déterminer les modalités de vote qui s'y rattachent.* »

La mise en œuvre de cette clause permettrait ainsi de rendre l'action européenne plus efficace dans le domaine de la sécurité intérieure et de la justice (extension de la majorité qualifiée, recours en manquement), en particulier pour prévenir et lutter contre le terrorisme, la criminalité organisée et les phénomènes dont elle se nourrit (drogue, trafics d'êtres humains, etc...).

Cette décision devrait naturellement tenir compte de l'arrêt de la Cour de justice du 13 septembre 2005¹ qui a admis que le législateur communautaire a la faculté de prendre des mesures en relation avec le droit pénal des États membres pour garantir la pleine effectivité des normes qu'il édicte. A cet égard, les modalités procédurales approuvées par le Conseil du 21 février 2006 doivent être pleinement observées pour assurer la cohérence des actions pénales au niveau européen, grâce notamment au rôle central dévolu au Conseil JAI.

▪ **dans le domaine de l'action extérieure de l'Union**

Des progrès sont possibles pour améliorer l'efficacité et la cohérence de l'action extérieure, qu'il s'agisse de la conduite des actions ou de la représentation externe.

A cette fin, les mesures suivantes pourraient être examinées :

- renforcer les mandats du SG/HR, tout particulièrement en matière de gestion de crise, mais également pour assurer la représentation extérieure conformément à l'article 26 UE ;
- impliquer davantage le SG/HR et/ou ses représentants dans les travaux préparatoires du Conseil;
- rechercher davantage de cohérence entre Conseil et Commission dans la conduite des actions et la représentation extérieure. Ceci pourrait notamment passer :

¹ Affaire C-176/03 *Commission/Conseil*

- à Bruxelles par le développement des réunions conjointes entre le SG/HR et les commissaires de la famille Relex ; la constitution systématique de "task forces" communes au SGC et à la Commission, pour la coopération civile-militaire par exemple ;

- sur place, par la rationalisation de la présence européenne (fusion par exemple des fonctions de délégué de la Commission et de Représentant spécial de l'UE, sur le modèle retenu pour l'ARYM) ; l'organisation plus systématique de missions communes d'évaluation ou d'établissement des faits ;

- tant aux sièges que dans les pays tiers, par des échanges accrus de fonctionnaires entre la Commission et le Secrétariat général du Conseil, mais également les Etats membres ;

- par un renforcement de la fonction de communication, afin de mieux faire connaître et mettre en valeur l'action extérieure de l'Union.

Le renforcement de la cohérence de l'action extérieure impose également que des progrès significatifs soient enregistrés dans l'établissement d'une capacité de réponse aux situations de crise, rapide, efficace et cohérente. Plusieurs contributions sont attendues d'ici juin qui doivent permettre au Conseil européen de prendre les décisions adéquates.

▪ ***Intégrer davantage la dimension sociale***

- La clause passerelle prévue à l'article 137 §2 du traité CE pourrait être mise en œuvre. Ainsi, pourraient désormais être adoptés à la majorité qualifiée du Conseil et en codécision les actes définissant des normes minimales s'agissant de la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail (art. 137 § 1 d) et de la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs (art. 137 § 1 f).

- Par ailleurs, à l'instar des travaux conduits dans la filière compétitivité du Conseil sur les études d'impact, la Commission et le Conseil, dans toutes ses formations concernées, pourraient s'engager à ce qu'aucun texte ne puisse désormais être adopté sans que ses incidences dans le domaine social n'aient été évaluées et publiquement présentées. Un engagement similaire pourrait être pris par le Parlement européen, de telle sorte que l'exigence sociale soit prise en compte à toutes les étapes de la procédure législative.

▪ ***Mettre en œuvre une coordination plus efficace des politiques économiques, en particulier au sein de la zone euro***

Le Conseil européen des 23-24 mars 2006 a souligné « la nécessité d'une véritable coordination des politiques économiques au sein de cette zone, ce qui constitue entre autres une condition pour réagir avec une efficacité accrue aux évolutions économiques asymétriques à l'intérieur de l'union monétaire »². Dans cet esprit, et dans le prolongement des avancées enregistrées depuis la réunion informelle de Mondorf les bains en septembre 2004, une réflexion devrait être rapidement engagée pour améliorer encore le fonctionnement de la zone euro et mettre en œuvre une coordination politique plus efficace :

- en assurant une meilleure cohérence des travaux budgétaires par un effort accru de synchronisation des calendriers européens et nationaux (intensification des discussions communes en amont sur les projets de loi de finances, présentation des programmes de stabilité en avril au lieu de décembre) et en encourageant les Etats membres de la zone euro à choisir d'utiliser des hypothèses macro-économiques externes communes ;

- en identifiant plus précisément les domaines pour lesquels existe un besoin spécifique de coordination au sein de la zone euro, en dehors des questions de politique économique (par exemple : les réformes structurelles, les PNR, la fiscalité, etc.) ;

² Cf. le paragraphe 14 des conclusions de la Présidence.

- accroître la visibilité et l'influence de la zone euro au sein des institutions financières internationales (par exemple par une présence plus systématique du président de l'eurogroupe lors des réunions).

Des institutions plus démocratiques et transparentes

▪ ***Etendre les prérogatives du Parlement européen***

La mise en œuvre des articles 42 UE et 137. § 2 CE permettrait de renforcer les prérogatives du Parlement européen en sa qualité de co-législateur.

La conclusion de la révision de la décision 468/1999 sur la comitologie y contribuera également, en assurant au Parlement européen un pouvoir de contrôle sur les mesures d'exécution « quasi-législatives » prises sur le fondement d'un acte adopté en co-décision.

▪ ***Mieux associer les Parlements nationaux aux processus de décision européens***

Une meilleure association des Parlements nationaux constitue également une exigence démocratique. Au-delà des dispositions que les Etats veulent prendre dans leur ordre interne, l'association des Parlements nationaux doit être renforcée au niveau européen.

Y contribuerait une meilleure application des dispositions du protocole n° 9 annexé au Traité d'Amsterdam, et notamment de son article 6 qui précise que « la COSAC [Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires] *peut adresser au Parlement européen, au Conseil et à la Commission toute contribution qu'elle juge appropriée sur les activités législatives de l'Union, notamment en ce qui concerne l'application du principe de subsidiarité, l'espace de liberté, de sécurité et de justice, ainsi que les questions relatives aux droits fondamentaux* ».

Le mécanisme actuel pourrait être amélioré grâce à l'engagement des institutions, par exemple dans le cadre d'une déclaration conjointe de la Commission, du Conseil et du Parlement européen, à tenir dûment compte des avis transmis par la COSAC.

▪ ***Etendre et développer l'ouverture et la transparence des travaux du Conseil***

Dans le prolongement des conclusions du 20 décembre, les efforts visant à améliorer la transparence des travaux du Conseil doivent être poursuivis et de nouvelles mesures envisagées, y compris le cas échéant par une révision du règlement intérieur du Conseil./.